



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia
Ufficio VIII – Servizio legale

Prot. MIUR AOO DRLO R.U. 9946 del 16.09.2011

Ai Dirigenti scolastici della Lombardia

LORO SEDI

Ai Dirigenti responsabili degli Ambiti Territoriali
dell'USR per la Lombardia

LORO SEDI

Oggetto: adempimenti a carico delle Istituzioni scolastiche e degli Uffici territoriali in materia di infortuni scolastici - indicazioni

E' pervenuta a questa Direzione regionale motivata richiesta, da parte dell'Avvocatura Distrettuale competente, di provvedere a vigilare sulle istituzioni scolastiche e sugli uffici territoriali affinché ciascuno, nell'ambito delle rispettive competenze, ponga correttamente in essere tutti gli adempimenti conseguenti al verificarsi di un evento dannoso in ambito scolastico.

La difesa erariale segnala infatti, in argomento, un preoccupante aumento delle sentenze di condanna della P.A. determinato, pare, sia da un atteggiamento poco collaborativo delle scuole nel fornire elementi su cui poter articolare la struttura di una difesa vincente, sia dalla mancata adozione di tutti gli atti necessari a salvaguardare i crediti dell'amministrazione scolastica nell'ambito del rapporto contrattuale stipulato con le compagnie assicuratrici.

Si coglie dunque l'occasione per rammentare, per ciascun soggetto in indirizzo, quali siano i rispettivi obblighi al fine di poter limitare gli sfavorevoli esiti giudiziali con i relativi onerosi costi.

Per quanto invece concerne gli aspetti *teorici* della complessa materia della responsabilità per *culpa in vigilando*, nei suoi aspetti più squisitamente dottrinali e giurisprudenziali, si rimanda alla copiosa produzione di circolari e note diramate dai vari uffici centrali e periferici del Ministero, reperibile agevolmente attraverso intranet o internet.

Ottimi spunti per una coerente stesura delle relazioni da predisporre ed inoltrare alla difesa erariale possono peraltro rinvenirsi anche nelle numerose sentenze in materia di infortunistica scolastica, tra le quali si ritiene di segnalare Cass. SS.UU. civili nn. 9935/1998 e 9346/2002.

Predisposizione di adeguate misure di sicurezza



Al Dirigente di ciascuna istituzione scolastica, in collaborazione con il DSGA per la parte di rispettiva competenza, incombe innanzi tutto l'obbligo di procedere alla minuziosa ed attenta predisposizione di tutte le misure di cautela utili a prevenire eventi dannosi, e ciò tenendo conto dell'età dell'utenza scolastica, delle concrete condizioni dell'edificio, della sicurezza del percorso scuola-casa e delle risorse umane effettivamente a disposizione.

Il descritto passaggio risulta di fondamentale importanza, specie ove si consideri che i compiti di vigilanza/sorveglianza, che trovano il loro fondamento giuridico nell'art. 2048, 2 c. del codice civile per gli insegnanti e nel vigente CCNL comparto scuola per i collaboratori scolastici, comportano - a livello processuale - un'inversione dell'onere della prova.

In altre parole, la responsabilità per *culpa in vigilando* si presume ricorrente, e spetterà ai *precettori ed ai loro collaboratori* (Dirigente scolastico, docenti, personale ATA addetto alla vigilanza) dimostrare di non aver potuto impedire e/o evitare il verificarsi dell'evento dannoso.

La responsabilità del dirigente scolastico si estrinseca, evidentemente, a livello organizzativo.

Grava sulla dirigenza, infatti, l'onere di predisporre, organizzare e fare osservare al personale docente e non docente un'attenta e scrupolosa vigilanza e di porre in essere tutte le misure atte a prevenire ogni pericolo.

Nella eventuale sede processuale, le scelte organizzative effettuate dalla scuola sono oggetto di sindacato giudiziale, volto ad accertare l'eventuale violazione dei principi generali di diligenza e prudenza, imposti dal dovere fondamentale del *neminem laedere*.

Aver predisposto adeguate misure organizzative preventive permetterà, evidentemente, di poter più facilmente dimostrare che l'accaduto è dipeso da caso fortuito, esimendo l'amministrazione scolastica da responsabilità.

Si tratta, nello specifico, di una *obbligazione di mezzi*, nel senso che ove l'organizzazione di idonee misure di prevenzione sia stata efficientemente predisposta, l'eventuale evento dannoso che dovesse verificarsi potrà più agevolmente dimostrarsi come dipendente da cause imprevedibili, con esito giudiziale favorevole per l'amministrazione convenuta.

In merito alle condizioni di sicurezza dell'edificio scolastico, dei suoi arredi e delle sue pertinenze, così come in merito alla manutenzione delle vie adiacenti e ad ogni altra risorsa strumentale messa a disposizione dagli enti territoriali (provincia o comune secondo l'ordine di scuola) in quanto di loro competenza, sarà sempre cura del Dirigente scolastico provvedere, con la massima tempestività e precisione, a segnalare ogni situazione di rischio, anche solo potenziale.

Tutti tali adempimenti risultano evidentemente utili ad esimere la dirigenza da responsabilità in caso di sinistro determinato dalla pericolosità dei locali e/o dei luoghi circostanti.

Ogni altra tipologia di rischio/pericolo, che richieda l'intervento per competenza di enti o strutture organizzative diverse, deve essere ovviamente loro tempestivamente segnalato.



Stipula di polizza infortuni e responsabilità civile e corretta gestione dei rapporti tra la scuola e la compagnia assicuratrice ai fini della conservazione del credito.

Come ben noto, è opportuno che ciascuna istituzione scolastica stipuli apposita polizza assicurativa per infortuni e R.C., pervenendo alla stipulazione del contratto dopo aver indetto una gara tra più compagnie, ed aver attentamente ponderato le proposte contrattuali inoltrate dalle compagnie interessate.

In caso di applicabilità di polizza infortuni, si invitano i dirigenti a fornire tempestivamente agli infortunati (o ai loro legali rappresentanti) ogni notizia utile circa la polizza sussistente, in modo che costoro possano, ex art. 1891 c.c., valutare se far direttamente valere nei confronti della compagnia assicuratrice i diritti che ne potessero derivare

Per completezza di esposizione si rammenta che il personale scolastico, in quanto appartenente alla categoria *lavoratori*, risulta assicurato dall'INAIL.

Lo stesso INAIL, peraltro, risarcisce solo eventualmente i danni agli alunni, e sempre in riferimento a particolari attività che si svolgono in orario scolastico (normalmente le attività di laboratorio e sportive)

La polizza infortuni e R.C., dal canto suo, copre i rischi di eventi dannosi occorsi direttamente agli alunni o da questi ultimi procurati dei quali, in assenza di copertura assicurativa, dovrebbe rispondere patrimonialmente in via principale l'amministrazione, fatta salva l'azione di rivalsa nei confronti del personale scolastico tenuto alla vigilanza nei casi di dolo o colpa grave.

Alla luce di quanto sin qui esposto, e demandato ogni approfondimento circa la copertura INAIL alle circolari di settore, è opportuno sottolineare ancora l'obbligo di ciascuna istituzione scolastica di adoperarsi per garantire la meticolosa osservanza di ogni adempimento conseguente al verificarsi di un sinistro:

- tempestiva denuncia alla compagnia assicuratrice (entro 3 gg o nel termine eventualmente più lungo previsto dalla polizza, a pena di decadenza ex art. 1913 c.c.), comprendente i dati completi della vittima del sinistro;
- comunicazione dell'apertura sinistro al soggetto infortunato o a chi esercita la potestà genitoriale, ove minore.

Eventuali richieste di pagamento del maggior danno, atti di diffida e qualsiasi altro atto stragiudiziale avanzato dal danneggiato o dal suo legale rappresentante, devono tempestivamente essere notificati alla compagnia di assicurazione, al più tardi entro un anno dalla richiesta (art. 2952 cc. 3 e 4 codice civile) a pena di decadenza dai termini prescrizionali, con conseguente venir meno della copertura assicurativa.

Tenuta a rispondere dei danni, se pur nei limiti dei massimali assicurati, è infatti la compagnia assicuratrice; assume dunque rilievo il fatto che quest'ultima, ove non in indirizzo, venga messa tempestivamente a conoscenza delle pretese della parte lesa.

Tutti gli atti sin qui citati, in quanto istruttori, non devono essere trasmessi, come spesso accade, né al MIUR o ai suoi uffici periferici, né all'Avvocatura dello Stato, fatta salva la denegata ipotesi in cui le negligenze della scuola siano state tali da far ritenere conveniente una soluzione in via transattiva della vicenda.

Di tali eventuali comportamenti omissivi, questo USR terrà debito conto ai fini della valutazione delle responsabilità del Dirigente e dei suoi collaboratori.



Fase giudiziale: compiti delle scuole e degli Ambiti Territoriali

Nell'ipotesi in cui si giunga ad un giudizio per risarcimento danni (che la compagnia di assicurazione non ha ristorato) alle scuole incombe l'onere di fornire all'Avvocatura dello Stato - che difende l'amministrazione - ogni informazione utile a dimostrare che l'evento dannoso non discende da omessa o carente attività di vigilanza/sorveglianza.

Quanto più attenta e meticolosa sarà stata l'organizzazione delle misure volte a prevenire eventi dannosi, tanto più probabile sarà, per la P.A., l'esito positivo del giudizio.

In tale sede occorrerà dunque giungere a dimostrare con ogni strumento utile (dichiarazioni scritte, testimonianze, tempestive denunce all'assicurazione, referti medici etc.) che chi era tenuto a vigilare sulla sicurezza dell'ambiente e sugli alunni ha tenuto conto dei possibili rischi ed ha fatto tutto quanto possibile per evitarli.

Tali atti/documenti, insieme a copia della polizza assicurativa e delle ricevute attestanti il regolare pagamento dei premi, andranno trasmesse all'Avvocatura dello Stato, in allegato a circostanziata relazione sottoscritta dal Dirigente scolastico.

Si sottolinea l'importanza di tutti tali adempimenti, la cui mancanza o lacunosità ostacolerebbe l'Avvocatura distrettuale nello svolgimento di una proficua attività di difesa delle ragioni dell'amministrazione convenuta.

In questa fase gli uffici scolastici territoriali dovranno supportare e fornire ogni consulenza alle istituzioni scolastiche, e vigilare affinché si risponda compiutamente e tempestivamente ad ogni richiesta avanzata dall'Avvocatura dello Stato, rapportandosi costantemente con la stessa nelle varie fasi del procedimento giudiziario nonché, ove necessario, chiedendo consigli per la proposizione di appello in ipotesi di pronuncia sfavorevole.

Adempimenti successivi ad eventuale pronuncia di condanna

Ove il giudizio risarcitorio si concluda con una sentenza di condanna al risarcimento del danno a causa di riconoscimento di *culpa in vigilando*, è necessario che il dirigente ponga in essere tutti gli atti volti alla conservazione delle ragioni creditorie dell'amministrazione.

Il giudizio eventualmente conclusosi con la condanna dell'amministrazione ad un risarcimento danni comporta obbligo di denuncia alla procura della Corte dei Conti, che valuterà se instaurare giudizio per responsabilità contabile nei confronti del dipendente interessato, per il recupero delle somme erogate dall'amministrazione a titolo risarcitorio.

I dirigenti degli Uffici territoriali ed i dirigenti scolastici sono dunque tenuti, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, a comunicare a questo ufficio l'avvenuto tempestivo inoltro di denuncia alla Procura presso la Corte dei Conti, ove ne ricorrano i presupposti.

Al fine di tutelare le ragioni creditorie della P.A. per recupero di indebito, va precisato che il danno erariale, nei casi in esame, si configura come danno indiretto, derivante cioè dal fatto che l'amministrazione ha risarcito a terzi danni loro causati da dipendenti.



La prescrizione dell'azione è quinquennale, ed il termine decorre dalla data di passaggio in giudicato della sentenza di condanna o, in ipotesi di transazione, da quando questa sia stata approvata nei modi di legge. Da tali date si concretizza dunque l'obbligo, per le scuole e gli Uffici territoriali (rispettivamente nei confronti del personale scolastico e dei dirigenti scolastici), di predisporre atto di *diffida e messa in mora*, per la conservazione delle pretese risarcitorie dell'amministrazione.

Si tratta di un atto di cautela, diretto appunto a preservare le ragioni creditorie dell'amministrazione, in attesa che si giunga all'eventuale pronuncia di condanna da parte della Corte dei Conti nei confronti del dipendente ritenuto responsabile del danno per **dolo o colpa grave**.

Il giudizio di responsabilità che si concluda con il riconoscimento, in capo al dipendente, di colpa media o lieve, non dà diritto all'amministrazione a pretendere risarcimenti, ma potrà essere oggetto di valutazione sotto il profilo disciplinare.

Il dirigente scolastico o l'ufficio territoriale competente dovrà notificare l'atto di diffida al destinatario mediante raccomandata AR, ed eventualmente negli altri modi previsti dalla legge.

Si rammenta che tale atto dovrà essere rinnovato ogni 5 anni, a pena di prescrizione.

A fini organizzativi, ove ciò consenta ai Dirigenti scolastici o all'amministrazione un maggiore controllo di tali delicate incombenze, la diffida - proprio perché ha carattere preventivo/cautelare - potrà anche essere notificata già dall'atto di citazione in giudizio per risarcimento danni avanti al G.O o al giudice di pace (all. 1).

Il dirigente che ometta di preservare le ragioni creditorie dell'amministrazione, come noto, risponderà personalmente dell'accertamento giudiziale del danno erariale per dolo o colpa grave. Si allega fac-simile di atto di costituzione e messa in mora

Conclusosi l'eventuale giudizio contabile con sentenza di condanna passata in giudicato, l'atto di diffida e costituzione in mora, dapprima formulato in termini cautelari, andrà reiterato indicando gli estremi della sentenza di condanna, l'esatto importo da recuperare comprensivo degli interessi legali e delle spese di giudizio, ed indicando un termine tassativo per l'adempimento.

Qualora il debitore non adempia nei termini indicatigli, del recupero forzoso dovrà essere investita l'Avvocatura dello Stato.

Si confida nella consueta fattiva collaborazione dei dirigenti in indirizzo.

Il dirigente
Luciana Volta

Referente:

Patrizia Amato
02 574627254
Fax 02 574627248

