

SCUOLA E RESPONSABILITA' CIVILE

Avv. Laura Paolucci

*Vietato l'uso senza il consenso
espresso dell'autore*

Cos'è la responsabilità?

E' la soggezione alle conseguenze sfavorevoli della propria condotta

Responsabile è colui che è tenuto a rispondere e a subire le conseguenze della propria condotta

Responsabilità e PA

- **Responsabilità personale del dirigente o comunque del dipendente pubblico**
- **Responsabilità dell'amministrazione per fatto (commissivo o omissivo) del dipendente pubblico (art. 28 Cost.)**

Responsabilità e PA

- **L'azione o l'omissione** (salvo che non sia dolosa) **del dipendente è azione imputabile all'amm.ne**
- **La responsabilità verso i terzi eventualmente connessa a tale azione è responsabilità tanto dell'amm.ne quanto del dipendente**

Responsabilità e PA

- **Responsabilità diretta del pubblico dipendente** (artt 22 ss DPR 3/1957)
- **Estensione della responsabilità all'ente di appartenenza**
- **Presupposti** (rapporto organico, fatto illecito del dipendente, inerenza dell'azione alle mansioni esercitate)
- **Cause “interruttive” del nesso organico**
- **Responsabilità solidale** verso il danneggiato **tra dipendente ed ente**
- **Le eccezioni:** **ad es. art 61 L 312/80**

Responsabilità e PA

Art. 61 L. 312 del 1980

La responsabilità patrimoniale del personale direttivo, docente, educativo e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato e delle istituzioni educative statali per danni arrecati direttamente all'Amministrazione in connessione a comportamenti degli alunni è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave nell'esercizio della vigilanza sugli alunni stessi.

Responsabilità e PA

Art. 61 L. 312 del 1980

La limitazione di cui al comma precedente si applica anche alla responsabilità del predetto personale verso l'Amministrazione che risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti alla vigilanza.

Salvo rivalsa nei casi di dolo o colpa grave, l'Amministrazione *si surroga* al personale medesimo nelle responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi.

Quali sono le fonti giuridiche?

Solo la legge può disciplinare le responsabilità: la materia è riservata alla **legge, con l'eccezione della responsabilità disciplinare**

(interferenza della contrattazione collettiva, nei limiti stabiliti dalla legge)

Tipi di responsabilità

- Penale
- Civile
- Da illecito amministrativo
- Amministrativa e contabile
- Disciplinare
- Di risultati (solo per i dirigenti *in senso proprio*)

Tipi di responsabilità

Il medesimo fatto può dare origine a più forme di responsabilità che si sovrappongono

Immaginiamo:

due alunni che si “fanno male” picchiandosi a scuola o cadendo in palestra durante la lezione di educazione fisica

Responsabilità civile ad es. per omessa vigilanza

Responsabilità penale ad es. per lesioni personali colpose

La responsabilità civile

- Contrattuale
- Extracontrattuale
- *Precontrattuale*

La responsabilità civile

- **Fatto**
- **Danno**
(lesione di diritto soggettivo/interesse legittimo)
- **Nesso causale**
- **Elemento soggettivo** (dolo/colpa)

Soffermiamoci sulle...

....ipotesi di **responsabilità civile** dell'amministrazione (MIUR o istituzione scolastica) connesse alle competenze del **dirigente scolastico** (astrattamente idonee a dar luogo a giudizio di responsabilità amministrativa *sub specie* di **danno erariale indiretto**)...

...ricordando che...

.... Affinché ricorra la responsabilità civile della P.A. per un fatto lesivo posto in essere dal proprio dipendente - responsabilità il cui fondamento risiede nel rapporto di immedesimazione organica - deve sussistere, oltre al nesso di causalità fra il comportamento e l'evento dannoso, anche la riferibilità all'amministrazione del comportamento stesso, la quale presuppone che l'attività posta in essere dal dipendente sia e si manifesti come esplicazione dell'attività dell'ente pubblico, e *cioè tenda, pur se con abuso di potere, al conseguimento dei fini istituzionali di questo nell'ambito delle attribuzioni dell'ufficio o del servizio cui il dipendente è addetto.*

Tale riferibilità viene meno, invece, quando il dipendente agisca come un semplice privato per un fine strettamente personale ed egoistico che si riveli assolutamente estraneo all'amministrazione - o addirittura contrario ai fini che essa persegue - ed escluda ogni collegamento con le attribuzioni proprie dell'agente, atteso che in tale ipotesi cessa il rapporto organico fra l'attività del dipendente e la P.A.

Corte di Cassazione - Sez. III Civile - Sent. 08/10/2007 n. 20986

...e ricordando anche che...

Sentenza di condanna pecuniaria della PA

(=transazione, ma v. art. 66, co 6, Dlgs 165/2001)

Esecuzione della sentenza

(o del contratto transattivo)

(pagamento in denaro)

Denuncia alla Corte dei Conti

Corte dei Conti - Procura Generale

Nota 02/08/2007 prot. n. PG 9434/2007P

Azione di responsabilità amministrativa



Responsabilità contrattuale della PA

(artt. 1218 ss c.c.)

Esempi:

- **Pagamento tardivo corrispettivo contrattuale** (*obbligazioni pecuniarie ed interessi*)
- **Omessa o inefficace organizzazione della vigilanza sugli alunni** (*ad es. uso degli spazi, uscita da scuola, attività sportiva, acquisto ed uso dei materiali non “a norma”, ecc.*)
- **Omessa o inefficace adozione di doverose cautele anti-infortunistiche nei confronti del personale dipendente** (*D.lgs. n. 81/2008 - art. 2087 c.c., rischi sul lavoro ivi inclusi i rischi psicosociali: ad es. mobbing, burn-out, ecc.*)
-

Responsabilità extra-contrattuale della PA (artt. 2043 ss c.c.)

Esempi:

- ***Omessa o inefficace organizzazione della vigilanza sugli alunni*** ➡
ipotesi di concorso di responsabilità artt. 1218 e 2043-2048 c.c.
(ad es. uso degli spazi, uscita da scuola, attività sportiva, acquisto dei materiali non “a norma”ecc.)
- ***Omessa o inefficace manutenzione di beni in custodia o dell’edificio scolastico*** artt. 2051 e 2053 c.c. *(tombini, cancelli, scale, tegole, calcinacci, ecc.)*
- ***Omessa adozione dei doveri di cui al Codice privacy*** artt. 15 D.Lgs. N. 196/2003 e 2050 c.c. *(è illecito il cagionare danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali; è risarcibile il danno non patrimoniale connesso alla violazione -anche solo- delle modalità di trattamento e dei requisiti dei dati)*
- ***Attività provvedimento illegittima (...segue...)***

Responsabilità extra-contrattuale della PA

(artt. 2043 ss c.c.)

*Da **Cass. SS.UU. n. 500/99** è risarcibile il danno subito a causa di un provvedimento amministrativo illegittimo (diventa così risarcibile la lesione dell'interesse legittimo) purchè riferibile a colpa della PA.*

***Cass. SEZ. III - sent. 05/06/2007 n. 13061** La responsabilità della P.A. per l'esercizio illegittimo della funzione pubblica non consegue al dato obiettivo dell'emissione di un provvedimento illegittimo, dovendo il giudice svolgere una più penetrante indagine estesa anche alla condotta e alla sua qualificabilità in termini di colpa, non già del funzionario agente (da riferire ai parametri della negligenza o imperizia), quanto della P.A. intesa come apparato, configurabile là dove l'adozione e l'esecuzione dell'atto illegittimo (lesivo dell'interesse del danneggiato) risulti avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione.*

La controversa questione della giurisdizione.....

Responsabilità extra-contrattuale della PA (artt. 2043 ss c.c.)

Esempi:

- **Danno da ritardo** (*emissione tardiva del provvedimento*)
- **Danno da atto amministrativo illegittimo** (*illegittima aggiudicazione di contratto, illegittima assegnazione dell'alunno a classe/plesso/sezione, illegittima sanzione disciplinare allo studente, illegittima bocciatura dello studente, ecc.*) TAR Liguria, sent. 5498/2010
- **In particolare danno da illegittima gestione delle graduatorie per l'assunzione all'impiego** ⇨ **responsabilità precontrattuale** ⇨ *In tema di danno da mancata assunzione a seguito di adozione, da parte della P.A., di provvedimento amministrativo illegittimo, l'aspirante dipendente non ha diritto a vedere risarcite le mensilità di retribuzione non percepite, giacchè tale emolumento è corrisposto solo a seguito del perfezionamento del rapporto di lavoro e rileva sotto il profilo di responsabilità esclusivamente contrattuale. L'aspirante dipendente può invece vedere risarciti ex art. 2043 c.c. gli altri pregiudizi di natura patrimoniale o non patrimoniale che siano ricaduta della violazione al diritto alla tempestiva assunzione, come le spese sostenute in vista dell'assunzione o il danno derivante dalla situazione di disoccupazione (Cass. Sez. III - sent. 14/12/2007 n. 26282)*

Responsabilità extra-contrattuale della PA (artt. 2043 ss c.c.)

...segue...danno da illegittima gestione delle graduatorie per l'assunzione all'impiego

⇒ *responsabilità precontrattuale* ⇒ (Cass. Sez. lav - sent. 18/11/2008 n. 28456)

La Corte affronta la controversa questione dell'efficacia della sorte del contratto di lavoro a seguito del venir meno del provvedimento amministrativo che ne costituisce il presupposto ed analizza i rapporti tra procedimenti amministrativi "a monte" del contratto stipulato dalla PA e contratto stesso. La Corte abbandona decisamente l'orientamento secondo il quale i vizi del procedimento amministrativo si tradurrebbero in vizi della capacità e della volontà della PA stipulante rilevanti solo ad istanza di questa e secondo le regole dell'annullabilità. A tale orientamento "la Corte ritiene di non potere dare continuità", affermando invece che la demolizione e comunque la sopravvenuta inefficacia del provvedimento presupposto del contratto travolge anche il conseguente contratto di lavoro.

Responsabilità extra-contrattuale della PA

(artt. 2043 ss c.c.)

...segue...danno da illegittima gestione delle graduatorie per l'assunzione all'impiego

⇒ *responsabilità precontrattuale* ⇒ (Cass. Sez. lav - sent. 18/11/2008 n. 28456)

Nei contratti assoggettati all'evidenza pubblica, l'individuazione del contraente privato è sottratta ai poteri di autonomia negoziale e affidata esclusivamente all'esito di procedimenti amministrativi, mancando i quali manca in radice la parte contraente privata, principio che deve operare, a maggior ragione, per i contratti di assunzione di dipendenti pubblici, per i quali la regola del concorso pubblico assume rango costituzionale (art. 97 Cost.), ovvero per altri rapporti di lavoro che per legge devono essere costituiti all'esito di procedimenti pubblicistici di verifica dell'idoneità del privato contraente, eliminando il rischio di procedure annullate e di contratti efficaci, con scelta rimessa sostanzialmente alla p.a., e la concorrenza di giurisdizioni diverse sopra questioni sostanzialmente identiche.

Responsabilità extra-contrattuale della PA (artt. 2043 ss c.c.)

...segue... danno da illegittima gestione delle graduatorie per l'assunzione all'impiego ➡
responsabilità precontrattuale ➡ (Cass. Sez. lav - sent. 18/11/2008 n. 28456)

Dalla ritenuta inefficacia del contratto in assenza del presupposto deriva la totale esclusione del sindacato del giudice ordinario sulle procedure pubbliche dirette all'individuazione del privato contraente, non attuabile neppure mediante l'istituto della disapplicazione. In caso di domanda di risarcimento dei danni proposta nei confronti della p.a. per comportamenti illegittimi nell'esercizio di poteri autoritativi, al fine di stabilire se la fattispecie concreta integri un'ipotesi di responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. il giudice deve procedere, in ordine successivo, a svolgere le seguenti indagini:

- a) accertare la sussistenza di un evento dannoso;
- b) stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come danno ingiusto, in relazione alla sua incidenza su un interesse rilevante per l'ordinamento, tale essendo l'interesse indifferentemente tutelato nelle forme del diritto soggettivo (assoluto o relativo), dell'interesse legittimo (funzionale alla protezione di un determinato bene della vita, la cui lesione rileva ai fini in esame) o dell'interesse di altro tipo, pur se non immediato oggetto di tutela in quanto dall'ordinamento preso in considerazione a fini diversi da quelli risarcitori (e quindi comunque non qualificabile come interesse di mero fatto);
- c) accertare sotto il profilo causale, facendo applicazione dei noti criteri generali, se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta (positiva od omissiva) della p.a.;
- d) stabilire se l'evento dannoso sia imputabile a dolo o colpa della p.a., non trovando al riguardo applicazione il principio secondo cui la colpa della struttura pubblica dovrebbe considerarsi sussistente *in re ipsa* in caso di esercizio non conforme a legge di poteri pubblici.

Responsabilità civile per omessa vigilanza

La questione della **vigilanza sugli alunni**

- **R. contrattuale da “contatto sociale” (art. 1218 cc)**
- **R. extracontrattuale per omessa vigilanza del “*maestro e precettore*” (artt. 2047-8 cc)**
- **R. per attività pericolosa (art. 2050 cc)? Esclusa da** Corte di Cassazione - Sez. III - Sent. 19/01/2007 n. 1197, Corte di Cassazione - Sez. III - Sent. 06/04/2006 n. 8095

Responsabilità civile per omessa vigilanza **a chi spetta?**

L'obbligo di vigilanza spetta ai genitori ed a coloro cui questi affidano il figlio minorenni (baby sitter, amici di famiglia, scuola, ecc.)

Responsabilità civile per omessa vigilanza a chi spetta?

**L'obbligo di educazione
continua a gravare sui genitori
(*ex art. 147, 2047, 2048 cc*)
anche quando il minore è
affidato (alla vigilanza) di altri
soggetti: *culpa in educando***

Responsabilità civile per omessa vigilanza

a chi spetta?

Casi di violenza a scuola
(ad es. violenza di gruppo, bullismo, ecc.)



Concorso di responsabilità
tra culpa in vigilando e culpa in educando

Responsabilità civile per omessa vigilanza a chi spetta?

I problemi giuridici sorgono quando il minore è affidato ad altri (diversi dai genitori) con ciò essendosi trasferito l'obbligo di vigilanza dai genitori (soggetti che per legge agiscono per il minore e che ne rappresentano i diritti) ad altri soggetti, che pertanto ai primi devono rispondere

Responsabilità civile per omessa vigilanza **da quali rischi?**

**Oggetto giuridico della tutela (il “bene”
da proteggere) è l’ **integrità psico-fisica**
del minore**

Responsabilità civile per omessa vigilanza
da quali rischi?

Da **tutti i rischi che possono attentare
all'integrità psicofisica**



Si tratta di un'obbligazione di mezzi**
(e non di risultato)**



Valutazione *ex ante*
(prevedibilità + prevenibilità)

Responsabilità civile per omessa vigilanza la prova liberatoria

**Essenzialità delle “cautele” poste in essere
per prevenire i rischi prevedibili**

**Si tratta generalmente di cautele di tipo
“organizzativo”**

Responsabilità civile per omessa vigilanza

la prova liberatoria

Azione del singolo

(es. docente in aula o in palestra)

Azione di più soggetti

(es. ricreazione, uscita da scuola, gita scolastica, ecc.) \Rightarrow “orchestrati” dal DS

Responsabilità civile per omessa vigilanza i limiti

- **Anagrafici** (età degli alunni)
- **Topografici** (nei luoghi su cui si esercita il controllo della scuola, se al minore viene comunque consentito l'accesso)
- **Cronologici** (fino a che non si sostituisce la vigilanza effettiva o potenziale dei genitori)

Es 1) i rischi connessi all'educazione fisica/attività motoria

**Vanno evitate le condotte dannose prevedibili
("cautele")**

- **programmazione**
- **rispetto delle "regole"**
- **spiegazione teorica**
- **esemplificazione pratica**
- **utilizzazione e controllo degli strumenti necessari**
- **presenza del docente durante l'attività**
- **soccorso *ex post***

Es 2) L'uscita da scuola

i rischi connessi al rientro a casa degli alunni non accompagnati

**Vanno evitate le condotte dannose prevedibili
("cautele")**

- **Rilevanza dell'età**
- **Rilevanza del contesto territoriale**
- **Rilevanza del contesto ambientale**
- **Rilevanza delle specifiche e mirate azioni educative**

*(anche attraverso una valutazione condivisa scuola-genitori
circa la maturità dell'alunno al rientro a casa da solo)*

Ruolo dell'assicurazione per la RC

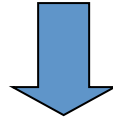
Il contratto di assicurazione sposta l'onere economico della RC dall'assicurato all'assicuratore

Con riferimento all'attività delle istituzioni scolastiche:

- **Chi deve essere il soggetto assicurato?**
- **Qual è il rischio assicurato?**
- **Quando opera l'assicurazione?**

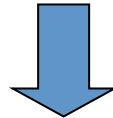
Ruolo dell'assicurazione per la RC

Chi assicurare? *La scuola o il Ministero?*



entrambi con formula ampia

(ad es. l'Amministrazione scolastica, quale che sia la sua articolazione competente)



***evitare di fare coincidere l'“assicurato” con il
“contraente”***

(le clausole inserite nelle polizze proposte dalle assicurazioni tendono a tale risultato, insoddisfacente per le polizze stipulate dalle scuole, necessariamente come contraente, nel caso di RC imputabile, come quella per omessa vigilanza, al MIUR e non alla scuola)

Ruolo dell'assicurazione per la RC

Cosa assicurare?

Il rischio di RC gravante sull'assicurato (evitare le elencazione tassative delle attività, va infatti lasciata aperta l'elencazione ad es. "la polizza copre la responsabilità civile connessa a tutte le attività comunque deliberate dagli organi dell'amministrazione)

Cosa non assicurare?

*E' vietata la stipulazione di polizze per la cd "copertura" delle **spese legali per la difesa in giudizio** dell'amministrazione assicurata (patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato ex artt. 1 RD 1611/1933 e 14, comma 7bis DPR 275/1999)*

Ruolo dell'assicurazione per la RC

Divieto di includere come rischio assicurato la responsabilità amministrativa (art. 97 Cost, art 3, comma 59 della L. n. 244/2007)

L'art. 3, comma 59 della L. n. 244/2007 ha tradotto in legge, corredando di sanzione la sua eventuale violazione, un principio più volte affermato dalla Corte dei Conti circa l'illegittimità della stipulazione di polizze assicurative volte alla copertura dei danni erariali che amministratori e dipendenti della PA potrebbero essere chiamati a risarcire, in conseguenza della loro responsabilità amministrativa e contabile. L'ente pubblico può assicurare solo quei rischi che rientrano nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscono all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, mentre è priva di giustificazione e foriera di danno erariale l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano rischio per l'ente stesso. L'art 3, comma 59 della L. n. 244/2007 ha escluso ogni possibile commistione nel medesimo contratto dei diversi soggetti, PA da un lato e dipendenti dall'altro e dei diversi rischi assicurati, scongiurando di conseguenza ogni eventuale riflesso indiretto tra il premio a carico dell'erario ed i premi pagati dai singoli dipendenti

(Corte dei Conti - Sez. Reg. Contr. Lombardia - Parere 22/07/2008 n. 57)

Ruolo dell'assicurazione per la RC

Divieto di includere come rischio assicurato la responsabilità amministrativa (art. 97 Cost; art 3, comma 59 della L. n. 244/2007)

• **Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dip. Funzione Pubblica - UPPA - Parere 16/10/2008 n. 50**

• **Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dip. Funzione Pubblica - UPPA - Parere 25/03/2008 n. 23**

Tali principi risultano estensibili alle polizze per la responsabilità civile stipulate dalle istituzioni scolastiche: anche rispetto ad esse, pertanto, ove sia pattuita la previsione di una estensione della copertura assicurativa alla responsabilità per colpa grave dei dipendenti, sebbene con oneri a carico di costoro, simile clausola dovrebbe considerarsi nulla in applicazione dell'art. 3, comma 59 della L. n. 244/2007. Solo la stipulazione da parte dei dipendenti di separati ed autonomi contratti risulta esulare dall'ambito di applicazione della citata norma

Ruolo dell'assicurazione per la RC

Il finanziamento è costituito da “contributi volontari” di famiglie e dipendenti, a ciò finalizzati.

Qual è l'interesse per il “contribuente” ad assicurare la responsabilità civile di altro soggetto:

a) Per il genitore: affiancare un secondo soggetto al MIUR nell'evenienza risarcitoria (la quota inoltre copre anche il premio per l'assicurazione infortuni, che vede assicurato direttamente l'alunno)

b) per il dipendente: spostare comunque sull'assicurazione il danno da responsabilità civile dell'ente (nei giudizi di responsabilità civile contro l'ente non è indagato l'elemento soggettivo del dipendente)