

**Articolo 19-bis**  
***(Disposizioni in materia di uscita dei minori di 14 anni dai locali scolastici)***

L'**articolo 19-bis**, inserito durante l'esame al Senato, dispone in materia di vigilanza degli alunni, con riferimento all'uscita dalla scuola e all'uso del servizio di trasporto scolastico da parte dei **minori di 14 anni**, prevedendo che, con apposite autorizzazioni, il minore possa procedere autonomamente.

In sostanza, si prevede una **disciplina speciale** rispetto ad ogni altro ambito per il quale operano gli obblighi di sorveglianza.

L'intervento deriva dalle determinazioni adottate da alcuni istituti scolastici, a seguito dell'[ordinanza della Corte di Cassazione 25593/2017](#), di non consentire l'uscita autonoma da scuola degli studenti iscritti ai corsi di istruzione secondaria di primo grado.

Con [ordinanza 23 maggio 2017, n. 21593](#) la **Corte di Cassazione**, Terza Sezione Civile, ha rigettato il ricorso proposto dal MIUR avverso la sentenza n. 1052 del 2014 della Corte d'Appello di Firenze che, a sua volta, aveva rigettato l'appello proposto dal MIUR avverso la sentenza n. 654 del 2009, con la quale il Tribunale di Firenze aveva dichiarato che la **responsabilità civile** della morte di un **alunno di 11 anni** investito all'**uscita da scuola** da un autobus era da ascrivere, tra l'altro, al Ministero, a carico dell'insegnante dell'ultima ora e della preside, in quanto, "non doveva essere interrotta la vigilanza della scuola fino all'affidamento dei minori al personale di trasporto o, in mancanza di questo, a soggetti pubblici responsabili".

La Cassazione – come già rilevato dal primo giudice – ha ribadito che, nel caso di specie, sussisteva un "**obbligo di vigilanza** in capo all'amministrazione scolastica con conseguente responsabilità ministeriale sulla base di quanto disposto all'art. 3, lettere *d*) ed *f*), del **Regolamento d'istituto**. Le norme ora richiamate, infatti, rispettivamente pongono a carico del personale scolastico l'**obbligo di far salire e scendere dai mezzi di trasporto davanti al portone della scuola** gli alunni, compresi quelli delle scuole medie, e demandano al personale medesimo la vigilanza nel caso in cui i mezzi di trasporto ritardino".

Più in generale, la Corte di Cassazione ha più volte affermato (tra le altre, si v. [sentenza 30 marzo 1999, n. 3074](#)) il principio secondo cui il **dovere di sorveglianza degli alunni minorenni** (dunque, fino al compimento di **18 anni**) è di **carattere generale e assoluto**, tanto che "**non viene meno neppure in caso di disposizioni impartite dai genitori** di lasciare il minore senza sorveglianza in luogo dove possa trovarsi in situazione di pericolo", e che "l'istituto di istruzione ha il dovere di provvedere alla sorveglianza degli allievi minorenni **per tutto il**

**tempo in cui gli sono affidati e quindi fino al momento del subentro almeno potenziale della vigilanza dei genitori o di chi per loro”.**

L’obbligo di sorveglianza ha un riflesso sulla responsabilità sia civile che penale, tanto delle istituzioni scolastiche, quanto di coloro ai quali sia affidata anche occasionalmente la cura del minore.

Per quanto riguarda la **responsabilità penale**, l’**art. 591, primo comma**, del codice penale prevede, infatti, che ”chiunque abbandona una persona minore di 14 anni della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni. La pena aumenta da uno a sei anni se dal fatto deriva una lesione personale e da tre a otto anni se ne deriva la morte”.

Il dovere giuridico di protezione del soggetto minore di anni 14, la cui violazione concretizza l’abbandono, scaturisce, dunque, direttamente dalla legge penale nei confronti di chiunque venga ad avere il minore sotto il suo controllo, anche a seguito di una situazione di fatto. Pertanto, lo stesso incombe non soltanto su genitori, parenti, domestici, datori di lavoro, insegnanti, ma anche, ad esempio, su vicini di casa. La norma non postula la verifica in concreto che la persona sia incapace di provvedere a se stessa, essendo tale situazione in *re ipsa* nel dato anagrafico. Per il **diritto penale**, infatti, **il minore di 14 anni è sempre incapace di intendere e volere**.

Per quanto riguarda la **responsabilità civile**, vengono in rilievo:

- una responsabilità **contrattuale**, ai sensi dell’**art. 1218 del codice civile**, per violazione dell’obbligo specificatamente assunto di vigilare il minore;
- una responsabilità **extracontrattuale**, se la domanda di risarcimento danni è fondata sulla violazione del generale dovere di non recare danno ad altri. In particolare, essa può attenersi, da un lato, all’omissione rispetto all’obbligo di vigilanza sugli alunni minori, ai sensi degli **artt. 2047 e 2048** del codice civile<sup>56</sup> e, dall’altro, all’omissione rispetto agli obblighi organizzativi, di controllo e di custodia, ai sensi degli **artt. 2043 e 2051** dello stesso codice<sup>57</sup>.

Con specifico riferimento all’**ambito scolastico**, la responsabilità dell’istituzione scolastica – e, per essa, a diverso titolo, del dirigente scolastico, dei docenti e del personale ausiliario (ATA) – nasce dall’accoglimento della domanda di iscrizione, che fa sorgere a carico dell’istituto l’obbligo di vigilare sulla sicurezza e sull’incolumità dell’allievo nel tempo in cui questi fruisce della prestazione scolastica in tutte le sue manifestazioni. Tra gli obblighi, c’è anche quello di vigilare sull’idoneità dei luoghi, predisponendo gli accorgimenti necessari in conseguenza del loro stato (si v., in particolare, [Cassazione civile, sentenza 19 luglio 2016, n. 14701](#)).

---

<sup>56</sup> L’art. 2047 prevede che del danno cagionato da persona incapace di intendere o di volere risponda chi è tenuto alla sorveglianza, salvo che non provi di non avere potuto impedire il fatto; l’art. 2048 prevede che i precettori siano responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei loro allievi nel tempo in cui sono sotto la loro vigilanza.

<sup>57</sup> L’art. 2043 obbliga al risarcimento per fatto illecito e l’art. 2051 al risarcimento per danno da cosa in custodia.

Le responsabilità del **dirigente scolastico** sono individuate a livello legislativo: a questi, in particolare, in base all'art. 25 del d.lgs. 165/2001 e all'art. 1, co. 78, della L. 107/2015, sono attribuiti compiti di **direzione**, gestione, **organizzazione** e **coordinamento** dell'istituzione scolastica, e lo stesso è responsabile, fra l'altro, dei risultati del servizio.

Quelle dei docenti e del personale ausiliario sono, invece, individuate a livello contrattuale. In particolare, l'**art. 29, co. 5**, del **CCNL** del 29 novembre 2007 dispone che, per assicurare l'accoglienza e la vigilanza degli alunni, gli **insegnanti** sono tenuti a trovarsi in **classe 5 minuti** prima dell'inizio delle lezioni e ad **assistere all'uscita** degli alunni medesimi.

Per il personale **ATA**, la tab. A dello stesso CCNL dispone che il personale di Area A è addetto ai servizi generali della scuola con **compiti di accoglienza** (si intenderebbe, nelle aree di pertinenza dell'istituto scolastico) e di **sorveglianza** nei confronti degli alunni, **nei periodi immediatamente antecedenti e successivi all'orario delle attività didattiche e durante la ricreazione**<sup>58</sup>.

L'obbligo di sorveglianza da parte del personale scolastico indicato riguarda **tutti gli alunni minorenni** (e non solo coloro che non hanno compiuto 14 anni).

In base all'**art. 10, co. 3**, del **d.lgs. 297/1994**, le modalità per la **vigilanza degli alunni** durante l'**ingresso** e la **permanenza** nella scuola, nonché durante l'**uscita** dalla medesima, sono definite dal **regolamento interno**, deliberato dal consiglio di istituto.

In particolare – *senza individuare un'età minima a partire dalla quale la nuova disciplina è applicabile* –, il **comma 1** dispone che i **genitori** esercenti la responsabilità genitoriale, i tutori, nonché i soggetti affidatari (*ex* L. 184/1983)<sup>59</sup> dei **minori di anni 14 possono autorizzare** le **istituzioni del sistema nazionale di istruzione**<sup>60</sup>, in considerazione dell'età, del **grado di autonomia** e dello specifico **contesto** (si intenderebbe, ad esempio, l'ubicazione della scuola), a consentire l'**uscita autonoma** degli alunni dai locali scolastici al termine dell'orario delle lezioni.

Tale autorizzazione **esonera** il personale scolastico dalla responsabilità connessa all'adempimento dell'**obbligo di vigilanza**.

<sup>58</sup> A seguito di specifico quesito riferito alla corrispondente previsione del CCNL del 24 luglio 2003, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (**ARAN**) [ha chiarito che](#) "il tempo immediatamente antecedente/successivo l'inizio/la fine delle lezioni, va inteso in limiti temporali certamente non quantificabili al minuto, ma che comunque, per senso comune, dovrebbero essere relativi al quarto d'ora".

<sup>59</sup> Ai sensi dell'art. 5, co. 1, della L. 184/1983, l'affidatario esercita i poteri connessi con la responsabilità genitoriale in relazione agli ordinari rapporti con l'istituzione scolastica.

<sup>60</sup> In base all'art. 1, co. 1, della L. 62/2000, il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle **scuole statali** e dalle **scuole paritarie private e degli enti locali**.

*Per quanto riguarda la valutazione del grado di autonomia del minore e della specifica pericolosità del contesto, occorrerebbe valutarne la portata dal punto di vista del diritto penale. Come si è visto, infatti, ai fini dell'applicabilità del reato di abbandono di cui all'art. 591 c.p., opera una presunzione assoluta di incapacità di intendere e di volere del minore di anni 14, che non sembra ammettere prova contraria.*

*Si valuti, inoltre, se tale valutazione sia di competenza esclusiva dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale (ovvero, dei tutori o dei soggetti affidatari), o se la stessa debba necessariamente ottenere una convalida da parte dell'istituzione scolastica che riceve la liberatoria.*

Il **comma 2** dispone che, se i genitori esercenti la responsabilità genitoriale, i tutori, nonché i soggetti affidatari dei minori di anni 14, intendono consentire agli stessi di **usufruire in modo autonomo** del servizio di **trasporto scolastico** (c.d. scuolabus), devono rilasciare apposita **autorizzazione all'ente locale** gestore del servizio.

Tale autorizzazione **esonera** – si intenderebbe: sia il personale scolastico, sia il personale addetto al trasporto, sia l'ente locale gestore del servizio – **dalla responsabilità** connessa all'adempimento dell'**obbligo di vigilanza** nella **salita** e **discesa** dallo scuolabus e nel **tempo di sosta alla fermata**, anche nel caso di rientro a casa al termine delle attività scolastiche.

In materia, la giurisprudenza si è pronunciata più volte circa la corresponsabilità di istituzioni scolastiche, enti locali gestori del servizio di scuolabus e conducenti degli stessi scuolabus.

Di recente, ad esempio, con [ordinanza 16497/2017](#), la Corte di Cassazione civile ha ravvisato che, per l'incidente occorso ad un bambino sceso dallo scuolabus e investito mentre attraversava da solo la strada per rientrare a casa, **risponde il comune, unitamente alla maestra accompagnatrice** che ha omesso di vigilare. In particolare, la responsabilità fa capo al comune per aver utilizzato uno scuolabus privo di chiusura centralizzata, al conducente dello scuolabus per essersi fermato in curva e sul lato opposto all'abitazione del minore e alla maestra per non aver vigilato sul minore accompagnandolo nella discesa (oltre che, nel caso di specie, al conducente investitore per non aver rallentato e per non essersi fermato).

In precedenza, la Corte di Cassazione penale ha in più occasioni affermato la responsabilità penale degli addetti al servizio di trasporto scolastico per il reato di abbandono di minore di 14 anni (art. 591, primo comma, c.p.).

Con la [sentenza 11655/2012](#), la sezione V della Corte di Cassazione penale ha applicato l'art. 591 a colui che, in qualità di responsabile del servizio di trasporto scolastico, aveva abbandonato un minore, consentendo che egli scendesse dal pullman prima del raggiungimento della struttura scolastica e, pertanto, prima dell'affidamento al personale didattico. Il minore, in ragione delle condizioni di

viabilità della strada, rese precarie da una recente nevicata, era caduto a terra, procurandosi lesioni.

La Corte di Cassazione penale, sez. feriale, con [sentenza 32822/2007](#), ha affermato che, “in caso di accompagnamento di studenti minorenni a mezzo di scuolabus, il fatto che la conduzione del minore dalla fermata del veicolo alla propria abitazione competa ai genitori o ai soggetti da loro incaricati non esime gli **addetti al servizio di accompagnamento**, quando alla fermata dello scuolabus non sia presente nessuno dei soggetti predetti, dal dovere di adottare tutte le necessarie cautele suggerite dalla ordinaria prudenza in relazione alle specifiche circostanze di tempo e di luogo, tra le quali va inclusa quella di curare l'assistenza del minore nell'attraversamento della strada”.

E, ancora, con [sentenza 8833/2004](#), la Corte di Cassazione penale, sez. V, ha condannato l'**autista** di uno scuolabus, colpevole del reato di abbandono di minore (art. 591 c.p.), “per avere egli estromesso la piccola (...) di anni nove dall'autobus della scuola da lui condotto, così lasciando che la minore affrontasse il viaggio di ritorno a casa in una condizione di pericolo rappresentata dalle condizioni di luogo e di tempo (percorso di una strada a scorrimento veloce e fuori dal centro urbano, pioggia battente in atto)”.

Per completezza, infine, si ricorda che, con [sentenza 23464/2010](#), la Corte di Cassazione civile ha ritenuto che **il comune**, il quale offra un servizio scuolabus, è **tenuto a fornire anche un accompagnatore, oltre all'autista**. In caso contrario, risponde dei danni prodotti ai minori, durante il trasporto, anche se tali danni sono causati dai minori stessi.

*Si rinvia a quanto ante osservato.*