



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

Ai Dirigenti Scolastici
della Regione Abruzzo

LORO SEDI

Ai Dirigenti
degli Ambiti Territoriali

LORO SEDI

OGGETTO: Infortuni alunni. Nota esplicativa.

Dalle numerose segnalazioni in materia di infortuni di alunni, nonché dall'esame delle sentenze che pervengono allo scrivente Ufficio, si è potuto rilevare che ancora sussistono elementi di incertezza sulle competenze e sugli adempimenti da porre in essere in tali circostanze.

Poiché da eventuali adempimenti trascurati o incompleti potrebbero derivare responsabilità rilevanti, soprattutto connessi alla 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 ritiene utile fornire un quadro riassuntivo della materia, unitamente alla nota interpretativa del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti del 2 agosto 2007, prot. n. PG 9434/2007/P, trasmessa con nota MIUR 11833 dell'11 settembre 2007.

- 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 anche 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



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

docente e non docente un'attenta e scrupolosa vigilanza, ponendo in essere tutte le misure atte a prevenire ogni pericolo.

Nella eventuale sede processuale, infatti, 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, con probabile 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.

- *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 possano 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). In materia si rinvia alla circolare MIUR 2373 del 02/10/2013.

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, 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:



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

- **Acquisizione di tutti gli elementi informativi**, quali dichiarazioni spontanee di alunni o testimonianze scritte di persone che hanno assistito all'accaduto.
- **Annotazione sul registro degli infortuni** (art. 4, comma 5, lettera o) D.L. n.626/1994) di tutte le circostanze relative all'infortunio in caso di assenza di almeno un giorno.
- **Denuncia all'I.N.A.I.L.**, (D.P.R. 30.6.1965 n.1124), nei casi di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ove l'infortunio comporti un'assenza prognosticata per più di tre giorni (compreso quello dell'evento), da inoltrare entro il termine di due giorni da quello in cui si è avuta notizia dell'infortunio stesso. A tal fine, deve essere compilato l'apposito modello predisposto dall'I.N.A.I.L., che può essere anche utilizzato ai fini della denuncia, di cui al punto successivo, all'Autorità di Pubblica Sicurezza (la mancata denuncia è punibile con una sanzione pecuniaria amministrativa).
- **Denuncia alla Società 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.

- *Adempimenti nei confronti della Corte dei Conti - Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per l'Abruzzo.*

L'art. 20 "Obblighi di denuncia" del D.P.R. 3/1957 "Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato" pone in capo al Dirigente Scolastico (direttore generale capo del servizio) che venga a conoscenza direttamente o a seguito di rapporto cui sono tenuti gli organi inferiori, di fatti che diano luogo a responsabilità ai sensi dell'art. 18 del citato T.U. l'obbligo di farne denuncia al procuratore generale della Corte dei Conti, indicando tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità a la determinazione dei danni.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

Sul punto è più volte intervenuto il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, da ultimo con nota interpretativa del 2 agosto 2007, prot. n. PG 9434/2007/P avente ad oggetto *denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti*, emessa ad integrale sostituzione della precedente (prot. n. I.C./16 del 28/2/1998), con la quale si forniscono indicazioni di massima, nonché istruzioni procedurali in capo ai soggetti, nel caso di specie i Dirigenti Scolastici tenuti, per legge, all'obbligo di denuncia di fatti che possano dar luogo a responsabilità per danni cagionati alla finanza pubblica.

In considerazione del fatto che la denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti costituisce essenziale presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrative, posto a garanzia del buon uso delle risorse pubbliche, si invitano le SS.LL. ad eseguire, con particolare tempestività e completezza, gli adempimenti, ricavabili dalla citata nota interpretativa, che di seguito si sintetizzano:

- I) il Dirigente Scolastico deve denunciare il sinistro, fonte di possibile danno erariale, alla Procura presso le sezioni giurisdizionali dell'Abruzzo della Corte dei Conti;
- II) la denuncia, rispetto alla conoscenza del sinistro, deve essere **immediata** e deve essere effettuata sulla base degli atti in possesso dell'amministrazione.

La necessità della **tempestività della denuncia** si desume indirettamente dall'art. 1, comma 3, L. 20/1194, che prevede una fattispecie di **responsabilità** in caso non solo di **omessa**, ma anche di **ritardata denuncia**, ovvero se la stessa perviene alla Procura competente quando non sia più possibile l'attivazione di iniziative giudiziali prima della scadenza del termine di prescrizione;

- III) **la denuncia del sinistro**, oltre ad essere tempestiva deve essere completa, in proporzione ai livelli di conoscenza sui fatti che l'amministrazione può conseguire, anche attraverso sollecito esercizio di propri obblighi di accertamento, e sostanziarsi in una **compiuta e documentata relazione** su quanto avvenuto, contenente:

- a) l'indicazione del fatto dannoso, nel senso di descrizione del comportamento dannoso e/o del procedimento amministrativo seguito;
- b) l'importo del presunto danno subito dall'erario, ove ciò risulti dai fatti conosciuti, ovvero, se tale elemento non sia determinabile esattamente nel suo ammontare, i dati in base ai quali emerga l'esistenza dello stesso, benché ne sia incerta la quantificazione;
- c) l'indicazione nominativa di coloro cui possa essere presuntivamente imputati l'evento lesivo (elemento **facoltativo** della denuncia, tranne nei casi in cui sia chiara la partecipazione di determinati soggetti ai fatti dannosi (ad es. in caso di condanne penali);
- d) la rappresentazione di motivate valutazioni circa la colpevolezza di coloro cui possa essere presuntivamente imputato l'evento lesivo.

- IV) **aggiornamento costante sullo stato della pratica**: il Dirigente Scolastico deve riferire costantemente alla competente Procura regionale presso la Corte dei Conti – anche in assenza di specifiche sollecitazioni – in ordine ai successivi sviluppi della pratica, trasmettendo, con chiaro e preciso riferimento alla denuncia iniziale:

- a) i risultati di ulteriori indagini disposte di propria iniziativa, compresa l'eventuale attivazione e l'esito di procedimenti disciplinari;



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

- b) i dati concernenti l'instaurazione di eventuali giudizi penali, civili, amministrativi o controversie arbitrali;
- c) le sentenze pronunciate nei vari gradi di detti giudizi, in copia integrale autentica, con la precisazione se esse siano passate in giudicato o siano state impugnate.
- V) **comunicazione in merito all'esito della pratica:** fermo quanto indicato nel precedente capo IV) il Dirigente Scolastico, dovrà comunicare ogni altro esito della pratica (ad esempio se, in seguito al sinistro, ci sono state o meno richieste di risarcimento dei danni da parte dei genitori, l'assicurazione ha attivato o meno forme di indennizzo, ecc.).

- *Costituzione in mora dei presunti responsabili*

A tale proposito, particolare attenzione merita l'art. 3, comma 1, lett. a), della legge 20 dicembre 1996, n. 639 - di conversione del decreto legge 23 ottobre 1996 n. 543 - alla cui stregua " *La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa con conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi*".

Alla successiva lettera b), lo stesso articolo stabilisce che il **diritto al risarcimento del danno si prescrive, in ogni caso, in cinque anni**. Si evidenzia che l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver "*omesso o ritardato la denuncia*", abbiano determinato la prescrizione del diritto al relativo risarcimento.

Al fine di evitare che dal sinistro dell'alunno possa derivare, seppur indirettamente, un danno all'erario dello Stato, oltre all'immediata denuncia, il Dirigente dovrà **provvedere ad una cautelare costituzione in mora dei presunti responsabili del danno, da effettuarsi mediante intimazione o richiesta scritta, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 1219 e 2943 del codice civile, al fine di interrompere la decorrenza del termine di prescrizione**.

In ordine alla decorrenza del termine di prescrizione e quindi al momento a partire dal quale corre l'obbligo della costituzione in mora, si rileva che, come prescrive la C.M. prot. n. 275 del 1° marzo 2002, lett. c), al verificarsi di eventi causativi di danno (nella pratica dovrà farsi riferimento al ricevimento da parte dell'Amministrazione di una lettera di costituzione in mora e di diffida al risarcimento del danno da parte del danneggiato o di un suo legale, alla notificazione all'Amministrazione dell'atto di citazione con il quale il danneggiato chiede il risarcimento del danno e di ogni altro atto avente le medesime finalità, all'emanazione della sentenza di condanna di primo grado ecc.) occorre procedere alla costituzione in mora dei **presunti responsabili** dell'evento dannoso con contestuale intimazione al pagamento.

I relativi atti sono adottati dai Dirigenti Scolastici nei confronti del personale della scuola e dall'Ufficio Scolastico Regionale nei confronti dei Dirigenti Scolastici.

In proposito, pertanto, si precisa che questo Ufficio dovrà essere interessato solo nel caso in cui, dall'esame dell'intero carteggio di cui l'Istituzione Scolastica è in possesso, possa riscontrarsi la presunta responsabilità del Dirigente Scolastico *pro tempore*.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

L'atto di costituzione in mora – che consente la conservazione del diritto di rivalsa da parte dell'amministrazione nei confronti del presunto responsabile del danno, in caso di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 61 L. 312/1980 – dovrà essere espletato nella forma della raccomandata con avviso di ricevimento o con ogni altro mezzo equivalente idoneo a provarne la tempestività.

Infine, si richiama, l'attenzione delle SS.LL. sul fatto che, stante la prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno, **l'atto di messa in mora, sempre nelle forma sopra indicate, va rinnovato periodicamente, a scadenza infraquinquennale**, e - nell'ipotesi in cui il personale interessato sia stato nel frattempo trasferito o collocato a riposo - va notificato presso il nuovo recapito.

- *Fase giudiziale: compiti delle scuole*

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.

- *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 colpa 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 scolastici sono dunque tenuti, pertanto, a comunicare a questo ufficio l'avvenuto tempestivo inoltro di denuncia alla Procura presso la Corte dei Conti, ove ne ricorrano i presupposti.



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
Ufficio Scolastico Regionale per l'Abruzzo
Direzione Generale

Al fine di tutelare le ragioni creditorie della P.A. per recupero di indebitato, 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.

Anche in questo caso, 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 per lo scrivente Ufficio (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, 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 di pretendere risarcimenti, ma potrà essere oggetto di valutazione sotto il profilo disciplinare.

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.

Data l'importanza dell'argomento, si confida nella consueta diligente e scrupolosa osservanza delle procedure illustrate.

IL DIRETTORE GENERALE
Ernesto Pellecchia