

**-Responsabilità Penali e Civili per gli Istruttori FSI
che svolgono l'insegnamento dell'arte scacchistica in ambito MIUR
in assenza del Docente dell'Istituzione Scolastica-**

Il Comitato Regionale Marche, nella consapevolezza di una crescente diffusione dell'insegnamento del gioco degli scacchi nelle Scuole, ha ritenuto opportuno, a tutela degli Istruttori stessi, conoscere le responsabilità Penali e Civili che l'Istruttore si assume durante l'esercizio delle proprie funzioni.

Grazie al Consigliere Sig. Mauro Fratini, si è giunti al parere dell'Avvocato Giuseppe Franchi, dello Studio Legale Associato Franchi-Dominici di Ascoli Piceno, di cui si allega il testo integrale.

Tutti i Consiglieri del CRM di Scacchi ringraziano l'Avvocato Giuseppe Franchi, per la sua disponibilità e gentilezza, nell'aver chiarito in maniera esaustiva e dettagliata aspetti fondamentali sul quesito formulato.

Di seguito viene riportata la relazione completa dell'Avvocato Franchi.

STUDIO LEGALE ASSOCIATO

FRANCHI-DOMINICI

PATROCINANTI IN CASSAZIONE

Via Cairoli n. 45 Ascoli Piceno

FSI – Federazione Scacchistica Italiana

Comitato Regionale Marche

PARERE PRO VERITATE

E' stato chiesto a codesto Studio Legale di esprimere un parere sulle responsabilità penali e civili che sorgono in capo ad un Istruttore della FSI quando svolge attività di insegnamento dell'arte scacchistica, in ambito MIUR, a titolo gratuito, in orario extracurricolare, in assenza del docente titolare dell'Istituzione Scolastica, nonché la convenienza e/o utilità e/o necessità, a sua garanzia, della stipula di una specifica assicurazione nel caso in cui un alunno riportasse un infortunio durante le lezioni.

In merito a tali quesiti occorre fare alcune premesse.

In primis, la responsabilità penale, come noto, nel nostro ordinamento giuridico è strettamente personale (art. 27, comma 1 Cost. *nulla poena sine culpa*). Ciò significa che un soggetto non può essere punito per un fatto commesso da altri, né per un comportamento che non gli sia psicologicamente ascrivibile, benché realizzato materialmente da lui stesso. In altri termini, una persona è penalmente responsabile solo se il fatto (previsto dalla legge come reato) da lui compiuto è attribuibile alla sua volontà antidoverosa (c.d. principio di colpevolezza). Altri basilari principi in materia, su cui non mi dilungherò, sono quelli della riserva di legge, di tassatività o determinatezza, del divieto di analogia, di irretroattività della norma penale. Tali enunciati principi generali non subiscono naturalmente alcuna deroga nel caso in cui l'autore del reato sia un insegnante (**così ugualmente un Istruttore FSI**) nell'esercizio delle proprie funzioni, anzi la qualità di precettore implica l'applicazione di aggravanti e, di conseguenza, inasprimenti di pena. Da tutto quanto sopra consegue, ovviamente, che non esistono polizze assicurative le quali possano tenere indenne un soggetto dalla comminazione di una pena coercitiva a seguito della commissione di un fatto penalmente rilevante e nemmeno dagli effetti civili di natura risarcitoria che ne derivano.

In secundis, il parere che segue non può che essere parziale poichè, per quello definitivo, stante quanto argomenterò in appresso, sarà necessario compulsare il tipo di autorizzazione/delibera, **imprescindibile**, che la Struttura Scolastica *de qua* rilascerà attraverso i propri organi competenti e, se possibile, anche la polizza di assicurazione stipulata dalla stessa. Non avendo a disposizione tale documentazione mi sono basato, oltre che sui principi generali del diritto in materia, su una polizza

assicurativa stipulata da una Istituzione Scolastica locale, presumibilmente standardizzata dal M.I.U.R. per tutte le strutture scolastiche, ma che potrebbe tuttavia differire in alcune parti significative da quella della Struttura Pubblica di Vostro interesse.

-----0-----

E' opportuno delineare, in primo luogo, lo specifico e principale quadro normativo di riferimento (estensibile ed applicabile anche ad un Istruttore FSI operante all'interno di una Struttura Scolastica pubblica) che è sia di natura legislativa (art. 2048 Cod. Civ. relativo alla responsabilità dei precettori - art. 61 L. 11/7/1980 n. 312 e successive modificazioni ed integrazioni) sia di natura contrattuale (art. 42 5° comma del CCNL 14/8/1995-e successive modificazioni ed integrazioni CCNL 29/11/2007 e CCNL 19/4/2018- secondo il quale *“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”*). Un riferimento alla vigilanza è presente anche nell'art. 10 lettera a) del Testo Unico delle disposizioni vigenti in materia di istruzione n. 297/1994 in cui si prevede che il Consiglio di circolo o di istituto delibera sull'adozione del regolamento interno che *“deve stabilire le modalità per la vigilanza degli alunni durante l'ingresso e la permanenza nella scuola, nonché durante l'uscita dalla medesima”*.

Gli insegnanti sono investiti, nell'esercizio delle loro funzioni, del dovere di vigilanza di cui all'art. 2048 2° comma Cod. Civ., rubricato *“Responsabilità dei genitori, dei tutori, dei precettori e dei maestri d'arte”*, il quale prevede una responsabilità *“aggravata”* a carico dei docenti in quanto si basa su una colpa presunta, ossia sulla presunzione di una *“culpa in vigilando”*, di un negligente adempimento dell'obbligo di sorveglianza sugli allievi, vincibile solo con la prova liberatoria di non aver potuto impedire il fatto. E' dunque necessario che venga provato da parte dell'insegnante il caso fortuito, ossia un evento straordinario non prevedibile o superabile con la diligenza dovuta in relazione al caso concreto (età, grado di maturazione degli allievi, condizioni ambientali ecc. cfr. Cass. Civ. 4/3/1977 n. 894; Cass. Civ. 15/1/1980 n. 369; Cass. Civ. 23/6/1993 n. 6937). La giurisprudenza vi ha, come dire, anche *“aggiunto il carico”*, statuendo che i precettori non si liberano dalla responsabilità se non dimostrano *“in positivo”* di aver adottato in via preventiva le misure idonee ad evitare la situazione di pericolo favorevole alla commissione del fatto dannoso (cfr. Cass. Civ. Sez. Unite 9/4/1973 n.997).

Contrasto giurisprudenziale si è poi aperto in ordine alla responsabilità dell'insegnante, non solo nel caso dei danni che l'allievo causa a terzi, ma anche di quelli che procura a se stesso, in ragione di una interpretazione più o meno restrittiva della norma di cui al citato art. 2048 2° comma Cod. Civ. *“La vigilanza è diretta ad impedire non soltanto che gli alunni compiano atti dannosi a terzi ma anche che restino danneggiati da atti compiuti da essi medesimi, da loro coetanei o da altre persone ovvero da fatti non umani”* (cfr. Cass. Civ. 3/2/1972 n. 260).

“Non si ritiene sussistente la responsabilità prevista dall'art. 2048 Cod. Civ. nel caso di danno che l'alunno abbia causato a se stesso” (cfr. Cass. Civ. 10/2/1999 n. 1135).

Va altresì precisato che l'obbligo di vigilanza sugli *“allievi”* previsto dall'art. 2048 Cod. Civ., così come il riferimento contrattuale alla vigilanza sugli *“alunni”* dell'art. 42 comma 5° del CCNL 1995, non implica che la responsabilità degli insegnanti possa estendersi anche a fatti di cui si rendano protagonisti alunni o allievi maggiorenni. Infatti, il fondamento della responsabilità per *culpa in vigilando* dei precettori è solo e soltanto la violazione di quei doveri di vigilanza ed educazione che presuppongono la minore età degli allievi o alunni.

In materia è intervenuta anche la legge n. 312 del 1980 che all'art. 61 perseguiva espressamente la finalità di mitigare il regime della responsabilità degli insegnanti statali, riconducendola entro limiti ritenuti dal legislatore più equi e confacenti, rispetto alla regola, per essi fino ad allora vigente, posta dal citato art. 2048 Cod. Civ. (cfr. Sentenza Corte Costituzionale del 24/2/1992 n. 64 nella quale si affermava la legittimità dell'art. 61 rispetto all'art. 28 della Costituzione). Il citato art. 61 stabilisce, infatti, che nel caso in cui l'Amministrazione risarcisca il terzo dei danni subiti per comportamenti degli alunni sottoposti a vigilanza la responsabilità patrimoniale degli insegnanti è limitata ai soli casi di dolo e colpa grave, con surroga dell'Amministrazione al personale nelle responsabilità civili nelle azioni risarcitorie derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi, salvo rivalsa.

Non ritenendo, per ovvie ragioni, di prendere in esame l'ipotesi eccezionale del dolo, si può annotare come la giurisprudenza prevalente consideri colpa grave *“una vasta ed evidente difformità tra l'atteggiamento tenuto e quello doveroso, vale a dire una particolare sprejudicatezza, una massima imprudenza ed inammissibile negligenza del comportamento dell'insegnante”* (cfr. Corte dei Conti Sez. II 3/4/1989 n. 63).

In questo susseguirsi di incertezze, pronunzie giurisprudenziali contrastanti e modifiche legislative è infine intervenuta la Corte di Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza 11/8/1997 n. 7454. Nella predetta sentenza i giudici di legittimità erano chiamati a decidere se con l'art. 61 della legge 312/1980 il legislatore avesse voluto escludere l'azione diretta di responsabilità nei confronti degli insegnanti non solo nell'ipotesi espressamente contemplata del danno causato dall'alunno a terzi, ma anche nel caso del danno causato a se stesso. Orbene, la Suprema Corte si esprimeva a favore della esclusione della legittimazione passiva del personale docente anche in questa seconda ipotesi. Riteneva inoltre la Corte che l'art. 61, dettando una disciplina speciale rispetto agli artt. 22 e 23 del DPR n. 3/1957, avesse apportato modifiche non solo sul piano processuale, ma anche sotto il profilo sostanziale, superando, almeno per quanto concerne gli insegnanti statali, la presunzione di colpa prevista dall'art. 2048 Cod. Civ., ponendo a carico del danneggiato l'onere della prova dell'elemento soggettivo della condotta illecita.

Questa pronunzia è stata fatta oggetto di serrata critica da parte della prevalente dottrina nonché espressamente disattesa da altra giurisprudenza (cfr. Cass. Civ. 26/6/1998 n. 6331) per le quali resta comunque operante la presunzione di colpa per inosservanza dell'obbligo di vigilanza (*culpa in vigilando*).

Insomma, come si può vedere, in questa delicata materia, nonostante gli interventi del legislatore e quelli oscillanti e contrastanti dei giudici di legittimità e di merito, ci si continua ad avvitare su se stessi e resta un'ampia zona grigia di incertezza giuridica che rende difficilissimo per l'operatore del diritto raggiungere conclusioni che non siano smentite il giorno dopo. Se mi è consentita una battuta, conforme al tema, trattasi di una vera e propria partita di scacchi!

-----0-----

Esaurito, sia pure in estrema sintesi, l'inquadramento generale della complessa materia veniamo agli specifici quesiti.

Come anticipato in premessa, perché un Istruttore della FSI possa regolarmente tenere lezioni di arte scacchistica all'interno di un plesso scolastico, è **necessaria ed imprescindibile un'autorizzazione/delibera formale** da parte degli organi dell'Istituzione Scolastica, in particolare del Collegio dei Docenti o del Dirigente Scolastico - Preside.

Dalla polizza assicurativa stipulata da una Struttura Scolastica locale che ho avuto modo di compulsare (e sul presupposto che per assicurati si intendono, tra gli altri, gli alunni e gli insegnanti di ruolo e non) risulta che “...omissis... la Società corrisponde un indennizzo in caso di infortunio. L'assicurazione è valida per gli infortuni che l'assicurato subisce nell'ambito delle strutture scolastiche nonché durante tutte le attività, sia interne che esterne, senza limiti di orario, organizzate e/o gestite e/o effettuate e/o **autorizzate** dall'Istituto Scolastico Contraente, comprese quelle complementari, preliminari o accessorie, compatibilmente e/o in conformità con la vigente normativa scolastica con l'esclusione dei reati dolosi commessi o tentati dall'assicurato.”

Va precisato, inoltre, che la polizza assicurativa a cui ho fatto riferimento prevede la perdita totale o parziale del diritto all'indennizzo nonché la cessazione del contratto di assicurazione nel caso in cui si possano verificare delle circostanze di aggravamento del rischio senza che se ne sia data idonea comunicazione alla Compagnia Assicuratrice. L'insegnamento dell'arte scacchistica rientra nell'ambito delle attività extrascolastiche e, pertanto, resta esclusa dal normale programma di studio; circostanza che costituisce, come espressamente evidenziato ed indicato nella polizza assicurativa esaminata, un aggravamento del rischio, come tale idoneo a comportare la perdita del diritto all'indennizzo in assenza di apposita formale comunicazione scritta alla Compagnia di Assicurazione. Pertanto, ove l'Istruttore FSI svolga l'attività di insegnamento dell'arte scacchistica senza che questa possa considerarsi parte del programma scolastico o comunque del progetto formativo (perché non deliberata dal Collegio dei Docenti o da altro Organo competente) dovrà assicurarsi che la stessa Struttura Scolastica comunichi per iscritto alla Compagnia lo svolgimento di tali attività extracurricolari onde evitare la perdita del diritto all'indennizzo. Così, infatti, sempre la polizza assicurativa che ho esaminato recita al punto 4 rubricato “Dichiarazioni dell'assicurato in ordine alla circostanza del rischio-nullità”: ***“Il Contraente o l'Assicurato devono dare comunicazione scritta all'Impresa di ogni aggravamento del rischio. Gli aggravamenti di rischio e variazioni nella professione non noti o non accettati dalla Società possono comportare la perdita totale o parziale del diritto all'indennizzo nonché la cessazione del contratto...omissis...A titolo meramente esemplificativo, e non esaustivo, una circostanza che può costituire un aggravamento del rischio è il caso in cui l'assicurato svolga attività extrascolastiche diverse e non rientranti nel normale programma di studio.”***

Viceversa, in considerazione del ruolo e delle specifiche competenze del Collegio dei Docenti, nel caso in cui l'Istruttore ottenga una delibera da parte, appunto, di tale organo collegiale che inserisca le lezioni di scacchi nel progetto formativo o nel programma di studi della Scuola, l'insegnamento dell'arte scacchistica potrà essere considerato a tutti gli effetti come attività curricolare. Pertanto, eventuali infortuni occorsi agli studenti durante gli orari di insegnamento di detta materia saranno garantiti dalla polizza assicurativa già in essere con la Istituzione Scolastica, senza la necessità di alcun'altra formalità. Peraltro, una delibera assunta in tal senso dal predetto organo competente sarebbe in piena sintonia con la importante Dichiarazione Scritta-Raccomandazione n. 0050/2011 del Parlamento Europeo sull'introduzione del programma “Scacchi a scuola” nei sistemi d'istruzione dell'Unione Europea, sollecitata, tra gli altri, dal tredicesimo campione del mondo e giocatore tra i massimi di ogni tempo, Garry Kasparov, che così recita testualmente: “.....omissis 1. Invita la Commissione e gli Stati membri a incoraggiare l'introduzione del programma “Scacchi a scuola” nei sistemi d'istruzione degli Stati membri ...omissis...”.

Per quanto sopra si può senz'altro ritenere che la delibera da parte del Collegio dei Docenti risulterebbe essere più efficace rispetto all'autorizzazione del singolo Dirigente Scolastico (Preside)

in quanto il Collegio a norma del D.P.R. 416/1974 art. 4 *“ha potere deliberante in materia di funzionamento didattico del circolo o dell’istituto. In particolare cura la programmazione dell’azione educativa anche al fine di adeguare, nell’ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali e di favorire il coordinamento interdisciplinare”*, mentre il Dirigente Scolastico, a norma del comma 78 della L. 107/2015, si occupa di *“garantire un’efficace ed efficiente gestione delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e materiali, nonché gli elementi comuni del sistema scolastico pubblico, assicurandone il buon andamento. A tale scopo, svolge compiti di direzione, gestione, organizzazione e coordinamento ed è responsabile della gestione delle risorse finanziarie e strumentali e dei risultati del servizio...”*.

Alla luce delle norme sopra riportate, pertanto, risulta evidente il ruolo centrale e tecnico del Collegio dei Docenti nella programmazione degli insegnamenti, come tale idoneo a definire il “normale programma di studio”.

Inoltre, la polizza assicurativa a cui ho fatto riferimento tiene indenni anche *“gli esperti esterni/prestatori d’opera estranei all’organico della scuola che operano all’interno dell’Istituto Scolastico Contraente in attività deliberate dagli organi Scolastici competenti e sulla base di regolare contratto di prestazione d’opera o di incarico occasionale a titolo gratuito.”* Ancora, *“si precisa che la garanzia è prestata anche per i danni conseguenti al servizio esterno alla scuola svolto da non docenti purché tale servizio venga svolto su preciso mandato del Dirigente Scolastico e/o del Direttore dei Servizi Generali ed Amministrativi”*. Garanzia che copre la responsabilità personale degli insegnanti e degli addetti nell’esercizio di attività dagli stessi svolta, sia in caso di *“culpa in vigilando”* sia in caso di *“culpa in educando”*.

Da tutto quanto sopra consegue che non sarà necessaria la stipula di un’assicurazione *ad hoc* da parte di un Istruttore FSI in presenza di un’idonea autorizzazione concessa e/o deliberata dagli organi scolastici preposti e competenti alla definizione del *“programma di studio”* e/o *“dell’offerta formativa”*.

CONCLUSIONI

Per quanto esposto, dedotto ed argomentato, allo stato, la cosa migliore sarebbe quella di ottenere una delibera da parte del Collegio dei Docenti che introduca, anche in conformità alla richiamata Dichiarazione Scritta-Raccomandazione n. 0050/2011 del Parlamento Europeo, l’insegnamento dell’arte scacchistica nel normale programma di studi. Ciò permetterebbe all’Istruttore della FSI di giovare, senza alcun’altra formalità, della polizza assicurativa contratta dalla Struttura Scolastica in cui è ammesso a svolgere, anche a titolo gratuito, il relativo insegnamento.

Viceversa, qualora si ottenesse una semplice autorizzazione del Dirigente Scolastico - Preside (da riguardarsi in ogni caso come assolutamente imprescindibile), la copertura assicurativa prevista, almeno secondo la polizza a cui ho fatto riferimento, per le attività extrascolastiche diverse e non rientranti nel normale programma di studi, sarebbe condizionata ad una apposita comunicazione scritta alla Compagnia di Assicurazione da parte dell’Assicurato (Istituzione Scolastica), quale circostanza che può costituire, anzi costituisce, un *“aggravamento del rischio”*.

Viste e considerate come in parte motiva illustrato:

- 1) la delicatezza e la complessità della materia;
- 2) le oscillazioni ed i contrasti dottrinari e, soprattutto, giurisprudenziali;

3) le notorie (a volte deplorevoli) resistenze che tutte le compagnie assicuratrici usano opporre in caso di sinistro;
si consiglia comunque, per massima garanzia dell'Istruttore FSI, la stipula di una polizza *ad hoc*.
Resto a disposizione per ogni eventuale ulteriore chiarimento.

Ascoli Piceno lì 25 Gennaio 2019

Avv. Giuseppe Franchi