

**Documento di analisi delle proposte di legge recanti misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori nei servizi educativi dell'infanzia e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità e delega al Governo in materia di formazione del personale
Disegni di legge 897 e collegati**

Audizione del 30 gennaio 2019 – Senato della Repubblica

Considerazioni generali

La sicurezza e l'incolumità dei bambini, degli anziani e delle persone con disabilità, ospiti negli asili nido, nelle scuole per l'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali con carattere semiresidenziale o residenziale, sono obiettivi da perseguire con assoluto rigore e sotto ogni profilo.

Si tratta, quindi, di intervenire sulle regole comportamentali, ma anche sulle strutture, assicurando una corretta proporzione fra assistiti e personale e garantendo il rispetto delle normative urbanistiche sull'utilizzo degli spazi.

È evidente che la questione non si risolve semplicemente introducendo dei test attitudinali o prevedendo la possibilità di installare dei sistemi di videosorveglianza; per quanto importanti, sono soltanto dei tasselli di un quadro più ampio che impone una riflessione sul ruolo delle amministrazioni pubbliche, su quello dei datori di lavoro privati, sul coordinamento con le forze dell'ordine, sul rispetto della privacy e dello Statuto dei lavoratori in materia di controllo a distanza e, soprattutto, sul mancato inserimento delle professionalità legate alla cura e all'assistenza, anche educativa, di bambini, anziani e persone con disabilità fra i lavori particolarmente pesanti ed usuranti.

La stessa richiesta di introdurre dei test attitudinali in fase di selezione e periodicamente è la conferma diretta di quanto sia delicato il ruolo educativo e di assistenza del personale anche docente.

L'inidoneità sopravvenuta equivale a malattia professionale e non può, pertanto, essere semplicemente derubricata alla voce sostegno e ricollocamento del personale non più idoneo. Nella passata legislatura, alcune delle proposte di legge facevano riferimento al comma 6 dell'articolo 15 del decreto legge 104/2013, che prevede il passaggio nel personale amministrativo, tecnico e ausiliare, l'ipotesi di mobilità intercompartimentale o, in ultima istanza, l'utilizzo sempre in ambito scolastico, ma in altre attività.

Piuttosto, andrebbe riconosciuta una agevolazione ai fini pensionistici sul modello del lavoro usurante, cosa che manca nelle proposte di legge in discussione.

Si ricorda che, ad oggi, le uniche previsioni riguardano la possibilità di accedere ai benefici previdenziali riconosciuti ai lavoratori addetti ai turni notturni e l'altra che terminata il 31 dicembre 2018 ed in via di proroga sull'accesso all'Ape sociale che ha fra le categorie beneficiarie gli addetti all'assistenza personale di persone in condizione di non autosufficienza e gli insegnanti della scuola dell'infanzia e gli educatori degli asili nido.

Rispetto ai contenuti dei disegni di legge, si osserva quanto segue:

- Nel dibattito parlamentare nel corso della passata legislatura, si è passati da un obbligo di installazione alla possibilità di installare degli impianti di videosorveglianza, mentre si è continuato ad insistere sulla questione della verifica delle capacità attitudinali e sulla formazione del personale. Il disegno di legge 897, già approvato alla Camera (pdl 1066), stanziava cinque milioni annui per tre anni per la sperimentazione delle misure, con priorità alla formazione. Al netto di ciò, è evidente che vi è una questione di risorse disponibili da affrontare. Ad esempio, potrebbe essere introdotto un meccanismo di credito di imposta per i privati che si dotano di sistemi di videosorveglianza, sul modello di quanto fatto in altri settori (ad esempio, tabaccai).
- Una qualche forma di incentivo quanto meno fiscale andrebbe introdotta per evitare che gli imprenditori possano decidere di dismettere le strutture situate in aree territoriali meno redditizie (localizzate, in larga parte, nel Mezzogiorno), sferrando così un duro colpo al principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale, caposaldo per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.
- Nella passata legislatura, si era parlato di ipotesi di controllo da remoto dei terminali video cosa che avrebbe comportato comunque un impegno dispendioso in termini di risorse economiche ed umane. La soluzione più semplice è quella dell'installazione di telecamere senza controllo remoto, ma che garantiscano la registrazione di quanto avviene per un arco temporale congruo, con successiva archiviazione dei dati in back up. Una procedura da ricondurre naturalmente nell'alveo dell'articolo 4 della legge 300/1970 e nella normativa sulla privacy.
- L'introduzione di test attitudinali di ingresso e di verifica periodica dell'idoneità è in linea con quanto già previsto per altre professioni. È quindi un'ipotesi percorribile, pur con tutti i dovuti accorgimenti per quanto attiene la idoneità sopravvenuta che non può

portare al licenziamento della persona. Sarebbe però utile introdurre progressivamente la figura dello psicologo di supporto. Anche se per ragioni diverse, la pressione psicologica sul personale educativo e docente e sul personale di cura ed assistenza di anziani e persone con disabilità è forte, avendo spesso ripercussioni molto negative pure sulla stabilità familiare.

- Nei disegni di legge manca una valutazione del ruolo preventivo del datore di lavoro, sia esso una pubblica amministrazione o, piuttosto, un soggetto privato. Le condizioni di lavoro possono essere un fattore scatenante o moltiplicatore del comportamento non corretto del lavoratore. Carichi di lavoro, eccessivo ricorso allo straordinario, ambienti inadeguati, sono tutti elementi che, se non valutati correttamente, portano al cosiddetto stress lavoro-correlato, che, di per sé, suona come un sensibile campanello d'allarme nelle professioni dove il contatto umano è particolare, in considerazione delle condizioni di debolezza dell'utente. In un'ottica di prevenzione, sarebbe, quindi, utile una specifica attenzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro su tale tema.

Per le altre considerazioni sulle singole proposte di legge, si rimanda all'analisi allegata.

Il contenuto del disegno di legge 897 (già approvato alla Camera)

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 - Finalità	La presente legge ha la finalità di prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso in danno di minori sei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate presso residenze socio-sanitarie e socio-assistenziali nonché di disciplinare la raccolta dei dati.	Giuste le finalità della legge, ma manca un riferimento alla formazione del personale dedicato, il quale, evidentemente, svolge un ruolo centrale.
Art. 2 – Delega al governo in materia di formazione del personale dei servizi educativi per l'infanzia, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità	Il governo è delegato ad adottare entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge un decreto legislativo per la definizione di modalità per la valutazione attitudinale del personale dedicato nonché per la formazione obbligatoria iniziale e permanente dello stesso. Fra i criteri, il possesso di adeguati requisiti ad integrazione dell'idoneità professionale con valutazione attitudinale; il fatto che la valutazione attitudinale deve essere effettuata al momento dell'assunzione e con cadenza periodica; la previsione di percorsi formativi continui, svolti eventualmente anche in modalità telematica e in collaborazione con le università, finalizzati all'apprendimento delle pratiche e delle tecniche delle relazioni empatiche, valorizzando le migliori pratiche territoriali e provvedendo al coordinamento con la disciplina in materia di educazione continua in medicina; la previsione di incontri periodici e regolari con equipe di operatori; la previsione di colloqui individuali o incontri collettivi fra famiglie e operatori o educatori; la previsione di adeguati percorsi	Rispetto ai contenuti, l'articolo 2 richiama aspetti sicuramente interessanti. Considerando, però, l'impegno richiesto, appare difficile immaginare che tutto ciò possa avvenire a saldo zero, senza oneri aggiuntivi per le finanze pubbliche. Da chiarire se la norma si applica a tutte le strutture, sia pubbliche – come appare pacifico – che private. Da definire, quindi, a carico di chi debbano essere considerati i costi in caso di strutture private. Non si fa riferimento al carattere usurante del lavoro, sia per l'assistenza agli adulti non autosufficienti che in ambito scolastico, non essendo sufficiente, almeno per il primo caso, l'ipotesi delle notti di lavoro né, per entrambi i casi, l'inserimento nelle casistiche dell'Ape sociale, l'indennità sperimentale per il 2017 e il 2018 sulle pensioni.

	<p>di sostegno e ricollocamento del personale dichiarato non idoneo allo svolgimento delle mansioni, nonché di sostegno ai docenti ed educatori per la gestione di situazioni educative difficili. Il comma 2 definisce il percorso per l'approvazione del decreto, mentre il comma 3 è relativo alla clausola di salvaguardia finanziaria sull'assenza di nuovi o maggiori oneri.</p>	
<p>Art. 3 – Linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali</p>	<p>Viene prevista l’emanazione di linee guida da parte del ministero della salute per garantire le visite agli ospiti nelle Rsa per tutta la giornata.</p>	<p>Si tratta di una disposizione condivisibile che viene incontro alle esigenze delle famiglie degli ospiti.</p>
<p>Art. 4 – Regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza nei servizi educativi per l'infanzia, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità</p>	<p>Nelle strutture che ospitano servizi educativi per l'infanzia, scuole dell'infanzia e residenze socio-sanitarie o socio-assistenziali è possibile installare sistemi di videosorveglianza, le cui immagini sono criptate e conservate per sei mesi dalla registrazione all'interno di un server dedicato, con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati e la protezione da accessi abusivi. Spetta al Garante della privacy la verifica preliminare dell'idoneità tecnica dei dispositivi adottati. È vietato l'accesso ai dispositivi, salvo i casi di notizia di reato e secondo le regole disposte dal libro V, titoli IV e V, del codice di procedura penale. I sistemi possono essere installati previo accordo sindacale (rappresentanza sindacale aziendale o unitaria, o, se mancano, segreterie territoriali o, in ultima istanza, segreterie nazionali). In mancanza di accordo, i sistemi possono comunque essere installati previa autorizzazione</p>	<p>Sarebbe utile richiamare esplicitamente l'articolo 4 della legge 300/1970, lo Statuto dei lavoratori, sulla videosorveglianza ed altri strumenti di controllo a distanza del lavoratore.</p>

	<p>dell'Ispettorato nazionale del lavoro (sede territoriale o nazionale, se più sedi). La presenza di un sistema di videosorveglianza è adeguatamente segnalata; utenti e personale hanno diritto ad una informativa sulla raccolta, conservazione e modalità di accesso alle immagini. È atteso un decreto ministeriale entro 60 giorni per assicurare la partecipazione delle famiglie alle decisioni relative all'installazione e all'attivazione dei sistemi di videosorveglianza nei servizi educativi dell'infanzia e nelle scuole dell'infanzia. Nelle residenze, l'installazione è nel rispetto della Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità. Il Garante definisce con proprio decreto gli adempimenti e le prescrizioni minime. Non è ammesso l'utilizzo di webcam. È prevista l'applicazione delle sanzioni disposte nel decreto legislativo 196/2003.</p>	
Art. 5 – Relazione alle Camere	È prevista la trasmissione di una relazione annuale alle Camere entro il 31 marzo di ciascun anno. Il Governo provvede a verificare gli effetti della normativa.	È previsto il coinvolgimento dei ministeri della giustizia e dell'interno in ordine ai reati denunciati.
Art. 6 – Norme finanziarie	Si ribadisce il vincolo sulle spese, anche se si istituisce un fondo sperimentale con una dotazione di cinque milioni annui per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021; le risorse sono assegnate con decreto ministeriale. La copertura è nell'ambito del programma Fondi di riserva e speciali.	Le risorse indicate sono indirizzate prioritariamente verso la formazione del personale dipendente.
Art. 7 – Clausola di salvaguardia	Le norme si applicano anche nelle province autonome di Trento e Bolzano.	

Il contenuto dei disegni di legge 182, 200, 262, 264 e 546

Disegno di legge	Primo proponente	Contenuto	Osservazioni
182	Rizzotti	<p>Si tratta di un disegno di legge in cinque articoli, il primo dei quali dedicato alle finalità della norma (la prevenzione e il contrasto, nel pubblico e nel privato, di condotte di abuso e maltrattamento in asili, scuole, strutture socio sanitarie e socio assistenziali). L'articolo 2 prevede un obbligo a dotarsi di un sistema di videosorveglianza a circuito chiuso, con accesso in caso di notizia di reato. I sistemi, opportunamente segnalati, sono installati previo confronto sindacale. L'articolo 3 prevede una relazione alle Camere, mentre gli articoli 4 e 5 contengono rispettivamente una clausola di invarianza finanziaria ed una clausola di salvaguardia.</p>	<p>Rispetto al testo già approvato alla Camera, il disegno di legge 182 introduce un obbligo di installazione della videosorveglianza. L'assenza di una copertura finanziaria è comunque un limite al provvedimento.</p>
200	Bertacco	<p>Si tratta di un disegno di legge in cinque articoli, il primo dei quali dedicato alle finalità della norma (la promozione del contrasto agli abusi fisici e psicologici, attraverso interventi in linea con l'articolo 4 della legge 300/1970). Per effetto dell'articolo 2, gli asili nido e le scuole dell'infanzia pubblici e privati devono dotarsi di un sistema di telecamere a circuito chiuso, la cui gestione è affidata a personale appartenente alla struttura interessata. L'articolo 3 disciplina l'installazione di un sistema di videosorveglianza obbligatoria nelle strutture residenziali socio-assistenziali per anziani, disabili e minori disagiati. L'articolo 4 definisce l'iter per l'installazione nelle strutture pubbliche e private, mentre l'articolo 5 prevede la sanzione della sospensione dell'attività in caso di mancata installazione entro i dodici mesi previsti.</p>	<p>Anche in questo caso, si parla di obbligo di installazione e non di possibilità. Come per il disegno di legge 182 mancano, però, una copertura finanziaria ed agevolazioni di carattere fiscale.</p>

262	Giammanco	Il disegno di legge 262 è in sette articoli: finalità; delega al governo in materia di formazione del personale degli asili nido, delle scuole dell'infanzia e delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità; linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali; regolamentazione dell'utilizzo di sistemi di videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole dell'infanzia e nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e persone con disabilità; relazione alle Camere; norme finanziarie; clausola di salvaguardia.	La proposta di legge 1066, poi approvata e diventata disegno di legge 897, ricalca il disegno di legge 262.
264	Giammanco	Si tratta di un disegno di legge in cinque articoli, il primo dei quali dedicato alla possibilità per i gestori di asili nido e scuole dell'infanzia di dotarsi di un sistema di telecamere criptate a circuito chiuso. L'articolo 2 permette la stessa cosa anche ai gestori ai gestori di strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori. In entrambi i casi, le registrazioni possono essere visionate esclusivamente dalle forze dell'ordine a seguito di formale denuncia di reato. L'articolo 3 definisce le caratteristiche del sistema di videosorveglianza, mentre l'articolo 4 rimanda ad un regolamento del Garante per la protezione dei dati personali. L'articolo 5 istituisce un fondo sperimentale con una dotazione annua di 3 milioni di euro annui per gli anni 2018, 2019 e 2020.	Il disegno di legge 264 prevede che l'installazione sia opzionale e non obbligatoria.
546	Romeo	Il disegno di legge 546 è composto di tre articoli, il primo dei quali prevede un obbligo di installazione di un sistema di telecamere a circuito chiuso negli asili nido, le scuole dell'infanzia, le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e per minori in stato di disagio entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.	Il disegno di legge 546 introduce un obbligo di installazione di un sistema di videosorveglianza; a differenza degli altri disegni di legge, prevede uno stanziamento per la manutenzione e non soltanto per l'installazione.

		<p>Le modalità di gestione sono definite con un decreto del Ministro dell'interno, mentre presso il Ministero dell'economia è istituito un fondo da 10 milioni per il 2018 per l'installazione e di un milione a decorrere dal 2019 per la manutenzione. L'articolo 2 rimanda ad un decreto ministeriale per il funzionamento del fondo, mentre l'articolo 3 definisce le coperture finanziarie.</p>	
--	--	--	--

