

Audizione nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 1066 e C. 480, recanti misure per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno dei minori negli asili nido 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. COMMISSIONI CAMERA RIUNITE I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e XI (Lavoro pubblico e privato)

Osservazioni formulate dall'ANP

1- Questioni di principio

Gentile Presidente, gentili onorevoli, l'ANP condivide l'iniziativa legislativa volta a rinforzare la protezione operante nei confronti dei minori, degli anziani e dei disabili ospitati – a fini educativi, ricreativi o socio-assistenziali – all'interno di apposite strutture, sia pubbliche che private. Il diritto alla dignità personale e quello alla incolumità, infatti, sono tenuti in massima considerazione dalla Costituzione.

L'ANP, in particolare, ritiene condivisibile l'introduzione di disposizioni di legge che impongano la verifica, tanto iniziale che periodica, del possesso – da parte del personale posto a contatto con i minori che frequentano gli asili nido, le scuole dell'infanzia e le scuole primarie – dell'idoneità psicoattitudinale all'attività da svolgere. Stesso dicasi, naturalmente, per l'obbligatorietà di tale verifica per il personale adibito alla cura delle persone anziane o disabili, per garantire anche a queste ultime la massima tutela possibile. A tale riguardo, l'ANP sostiene da sempre - e coglie dunque l'attuale circostanza per ribadirlo e chiedere che se ne tenga conto nelle future selezioni - che professioni delicate e rilevanti quali quelle dell'educazione, dell'istruzione e anche della cura di anziani e disabili, necessitano di personale appositamente individuato tramite concorsi che prevedano non solo l'accertamento del possesso di conoscenze



e competenze specifiche, ma anche preliminarmente dell'attitudine a lavorare a stretto contatto con bambini, adolescenti anziani.

Una volta introdotto nell'ordinamento, mediante una disposizione legislativa primaria, il principio della necessità della verifica ed il correlato sistema di garanzie nei confronti del personale, si ritiene preferibile che le relative caratteristiche di dettaglio siano stabilite da un provvedimento come il DPCM che, per sua natura, è più flessibile e più facilmente aggiornabile. Va sottolineato, al riguardo, che la sussistenza di una piena idoneità psico-attitudinale a rapportarsi con gli altri – ed a maggior ragione con i soggetti “deboli” nei confronti dei quali si instaura la cosiddetta “relazione di aiuto” – costituisce, in linea di principio, la migliore protezione possibile. Infatti, se pur oggi appare prospettabile, grazie ai progressi della tecnica, operare un controllo remoto sulla liceità delle attività poste in essere dagli addetti alle strutture in questione, non si può non riconoscere che si tratta di un rimedio posto a valle – e non a monte – del problema che si intende risolvere.

Ciò nonostante, l'ANP ritiene che la salvaguardia dei già citati diritti costituzionali alla incolumità e alla dignità personale ben giustifichi la corrispondente compressione del diritto alla riservatezza di tutti i soggetti coinvolti. Compressione che, comunque, deve essere limitata al minimo indispensabile e deve avvenire in misura ragionevole e proporzionata alle esigenze da tutelare, prevenendo ingiustificate lesioni alla riservatezza stessa. Conforta constatare che la possibilità di avvalersi della videosorveglianza per garantire elevati livelli di tutela è già stata positivamente contemperata con il diritto alla riservatezza in due distinti provvedimenti, uno di natura legislativa e l'altro di natura amministrativa:

1. il primo è l'articolo 23, comma 1, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151 che ha profondamente innovato l'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori di cui alla legge 20 maggio 1970, n. 300; in sintesi, è oggi consentito l'utilizzo di strumenti di controllo remoto dell'attività dei lavoratori sotto adeguati presupposti e ciò costituisce un notevole salto culturale e giuridico rispetto al passato;
2. il secondo è il “Provvedimento in materia di videosorveglianza” adottato dal Garante per la protezione dei dati personali in data 8 aprile 2010 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 99 del 29 aprile 2010; esso compie un'ampia disamina della materia e mette a fuoco i



principi di diritto da osservare per operare un efficace e lecito controllo a distanza, prevedendo la possibilità di conservare le registrazioni per un tempo da commisurare alle specifiche esigenze e che, eventualmente, può essere superiore a sette giorni.

Per quanto riguarda, infine, la definizione delle caratteristiche tecniche e prestazionali degli impianti di videosorveglianza, l'ANP ritiene, in primo luogo, che esse debbano essere omogenee per tutto il territorio nazionale, allo scopo di garantire l'utilizzabilità delle registrazioni per tutti i fini previsti dall'ordinamento. Suggestisce, inoltre, che anche in questo caso il provvedimento legislativo primario operi un rinvio ad un DPCM, strumento peraltro già ampiamente utilizzato per dettare le regole tecniche in materia di Codice dell'Amministrazione Digitale, per definire tali caratteristiche.

2- Questioni di merito

Appare impraticabile in concreto l'affidare ogni volta al Garante la verifica preliminare dell'idoneità tecnica dei dispositivi adottati, dato l'elevato numero di strutture che dovrebbero far ricorso a tale procedura per poter installare i sistemi di videosorveglianza in maniera diffusa. Si ribadisce, pertanto, l'opportunità di definire in modo omogeneo le caratteristiche e le prestazioni delle strumentazioni da adottare, anche in virtù della recente entrata in vigore del decreto legislativo n. 101 del 2018, che ha dettato disposizioni di adeguamento della normativa nazionale al regolamento (UE) 2016/679 (GDPR) e che ha realizzato modifiche al d. lgs. n. 196 del 2003. Segnatamente, la disciplina del trattamento di dati che presenta rischi elevati per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico, ora contenuta nell'art. 2-quinquiesdecies del Codice della privacy, prevede che il Garante possa adottare provvedimenti di carattere generale e prescrivere misure e accorgimenti a garanzia dell'interessato, che il titolare del trattamento è tenuto ad adottare e la cui violazione prevede, per il titolare ingenti sanzioni amministrative pecuniarie, fino a 10 milioni di euro.

L'ANP osserva, altresì, che la previsione di affidare la visione, la gestione e la custodia delle registrazioni alle singole strutture non appare praticabile a causa delle diffuse carenze di personale e delle ridotte competenze tecniche mediamente possedute dallo stesso. I sistemi di videosorveglianza, infatti, dovrebbero essere caratterizzati da un elevato livello tecnologico per consentire un efficace utilizzo – in caso di necessità – delle registrazioni effettuate e dovrebbero



essere dotati anche di adeguata continuità operativa. L'ipotesi di destinare un congruo numero di addetti alla costante supervisione, tramite monitor, delle attività in corso di svolgimento nella struttura, oltre ad apparire impensabile per i limiti di organico già evidenziati, risulterebbe d'altronde ingiustificatamente lesiva della riservatezza altrui e, comunque, del tutto superflua, stante la possibilità di conservare le registrazioni per un tempo adeguato a svolgere tutti gli accertamenti che si rendessero necessari in presenza di segnalazioni di illeciti.

Per superare tale difficoltà gestionale l'ANP suggerisce quanto segue:

- Le caratteristiche tecniche e prestazionali del sistema di videosorveglianza dovrebbero essere fissate mediante apposito DPCM, soggetto a periodica revisione per garantire adeguati livelli di funzionalità.
- Il sistema dovrebbe essere organizzato in modo tale da rendere le registrazioni sostanzialmente inaccessibili al personale in servizio presso la struttura in questione; ciò consentirebbe di ridurre al minimo il pregiudizio della riservatezza dei soggetti coinvolti.
- I dati dovrebbero essere raccolti in forma crittata e mantenuti su server, locale o preferibilmente remoto, solo per un tempo prestabilito e idoneo a garantire il perseguimento di eventuali illeciti penali o disciplinari; anche tale misura è volta a garantire che il trattamento dei dati effettuato sia limitato al minimo necessario e non sia eccedente rispetto agli scopi previsti dalla legge.
- L'accesso alle registrazioni dovrebbe avvenire solo su disposizione della competente autorità giudiziaria o disciplinare, a seguito della presentazione di esposti e/o denunce, e dovrebbe essere oggetto di puntuale monitoraggio.
- Le credenziali di accesso del sistema dovrebbero essere in possesso del solo dirigente responsabile della struttura pubblica o del gestore della struttura privata.

Per quanto riguarda l'installazione dei sistemi, l'ANP ritiene che essa dovrebbe essere finanziata con un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'interno. L'entità del fondo, però, dovrebbe essere stabilita in base ad un parere tecnico-economico di congruità formulato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) o da altro soggetto idoneo.

Gli impianti dovrebbero essere installati dalle strutture pubbliche con il finanziamento di cui si è appena fatta menzione, facendo esclusivo ricorso allo strumento di acquisto costituito dal



Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA). Le strutture private dovrebbero mettersi a norma a proprie spese, dotandosi di sistemi con le caratteristiche fissate dallo stesso DPCM citato in precedenza.

Non si condivide l'esplicita esclusione, prevista dalle proposte di legge in esame, dell'installazione di un sistema di webcam in favore di un sistema di telecamere a circuito chiuso. Tale esclusione sembra fare riferimento al Provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 230 dell'8 maggio 2013 con cui si stabiliva l'illiceità del trattamento delle immagini dei minori iscritti presso un asilo nido privato di Ravenna. Tale provvedimento, però, riguarda una fattispecie ben diversa da quella oggetto della odierna audizione, come risulta chiaro nel comunicato del Garante del 22 maggio 2013. In esso, infatti, si afferma che:

L'installazione di webcam, per stessa ammissione dell'asilo nido, era finalizzata a venire incontro alla tranquillità dei genitori piuttosto che a salvaguardare la sicurezza dei minori. Ma anche ammesso che l'obiettivo fosse quello di tutelare l'incolumità dei minori, tale finalità andrebbe comunque perseguita bilanciandola con altri interessi fondamentali del bambino, quali la sua riservatezza e il libero sviluppo della sua personalità. Non sono emersi, peraltro, neanche nelle argomentazioni addotte dall'asilo nido elementi che giustificassero il ricorso all'installazione a fini di sicurezza.

Il collegamento telematico, inoltre, non assicurava sufficienti tutele ai minori: in primo luogo, la visione da parte dei genitori non era limitata alle sole attività del proprio figlio, ma si estendeva naturalmente anche a quelle degli altri minori e agli insegnanti; in secondo luogo, il sistema non garantiva (rectius, impediva) che anche altri, oltre ai genitori muniti di credenziali per l'accesso, potessero visionare le immagini: circostanza questa che apriva al possibile rischio che le immagini potessero poi essere registrate e usate anche a fini illeciti.

Le condivisibili considerazioni sviluppate dal Garante sono del tutto compatibili con i suggerimenti e le osservazioni dianzi esposti.

3- Conclusioni

L'ANP, nel richiamare le considerazioni sin qui sviluppate, si dichiara favorevole alla presente iniziativa di legge, suggerisce di fissare tramite DPCM le caratteristiche di dettaglio della



emananda normazione e propone di adottare un sistema di videosorveglianza che offra adeguate garanzie in materia di tutela della riservatezza.

Roma, 2 ottobre 2018