

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 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

Audizione del 3 ottobre 2018 – Camera dei deputati – Commissioni riunite

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 psico-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 psico-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 derubrica 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 terminerà al 31 dicembre 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 delle proposte 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. La proposta di legge 480 istituisce un fondo sperimentale al quale potranno attingere le amministrazioni statali e comunali che decidono di installare degli impianti di videosorveglianza, mentre la proposta di legge 1066 il medesimo ammontare di risorse (cinque milioni annui per tre anni) alla 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.
- Rispetto ad alcune proposte di legge presentate nella passata legislatura, le due qui considerate superano l'aspetto del controllo da remoto dei terminali video che avrebbe comporta comunque un impegno dispendioso in termini di risorse economiche ed umane. La soluzione più semplice, consigliata allora ed adottata nei due progetti di legge, 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 psico-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 inidoneità 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.

- Nelle proposte 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 particolare 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 della proposta di legge 1066

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 negli asili nido 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 degli asili nido, 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; 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 di sostegno e ricollocamento del personale dichiarato non idoneo allo svolgimento delle mansioni. 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.	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.
Art. 3 – Linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie e	Viene prevista l'emanazione di linee guida da parte del ministero della salute per garantire le visite	Si tratta di una disposizione condivisibile che viene incontro alle esigenze delle famiglie degli

socio-assistenziali	agli ospiti nelle Rsa per tutta la giornata.	ospiti.
<p>Art. 4 – 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</p>	<p>Nelle strutture che ospitano asili, scuole dell'infanzia e residenze socio-sanitarie o socio-assistenziali è possibile installare sistemi di videosorveglianza 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 dell'Ispettorato nazionale del lavoro (sede territoriale o nazionale, se più sedi). La presenza di 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 negli asili 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</p>	<p>L'articolo 4 della presente proposta di legge è in parte rintracciabile da 1 a 4 della proposta di legge 480, anche se non mancano significative differenziazioni, ad iniziare dal richiamo agli accordi sindacali, previsti dall'articolo 4 della legge 300/1970, lo Statuto dei lavoratori.</p>

	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.	
Art. 5 – Relazione alle Camere	È prevista la trasmissione di una relazione annuale alle Camere entro il 31 marzo di ciascun anno.	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 2017, 2018 e 2019; 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 della proposta di legge 480

Articolo	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 – Vigilanza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia	Gli asili nido e le scuole dell'infanzia, pubbliche o private, possono dotarsi di un sistema di videosorveglianza, a circuito chiuso; le immagini possono essere visionate dalle forze di polizia a seguito di denuncia.	Il dotarsi di un sistema di videosorveglianza è rimesso alla decisione del titolare della struttura stessa.
Art. 2 – Vigilanza nelle strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio	Le strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in situazione di disagio, sia residenziali che semiresidenziali, possono dotarsi di un sistema di videosorveglianza, a circuito chiuso; le immagini possono essere visionate dalle forze di polizia a seguito di denuncia.	Il dotarsi di un sistema di videosorveglianza è rimesso alla decisione del titolare della struttura stessa.
Art. 3 – Caratteristiche del sistema di videosorveglianza	Le immagini sono cifrate con un sistema di criptazione a doppia chiave asimmetrica; la chiave	Si intendono definire i migliori criteri per la tutela della riservatezza al momento

	<p>pubblica è nel firmware della telecamera, mentre quella privata è nell'esclusiva disponibilità di un ente certificatore accreditato che la fornisce in caso di indagine. Le telecamere non possono interagire con l'esterno; il server interno non è configurato per la connessione alla rete internet.</p>	<p>disponibili. Si potrebbe anche pensare ad un comma aggiuntivo che rimandi all'adeguamento degli stessi sistemi in ragione dell'evoluzione tecnologica.</p>
<p>Art. 4 – Regolamento adottato dal Garante per la protezione dei dati personali</p>	<p>Il Garante della privacy dovrà emanare un regolamento entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.</p>	<p>In linea teorica, potrebbe anche non servire un regolamento, considerando che comunque la legge già definisce alcune regole generali.</p>
<p>Art. 5 – Istituzione di un fondo sperimentale per la videosorveglianza</p>	<p>Per l'attuazione del norme contenute nella presente legge, è istituito un fondo sperimentale con una dotazione di cinque milioni annui per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020. È atteso un decreto ministeriale.</p>	<p>Il fondo è destinato a finanziare l'acquisto, l'installazione, la gestione e la manutenzione degli impianti nelle strutture statali e comunali.</p>
<p>Art. 6 – 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 disabili</p>	<p>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; 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 di sostegno e ricollocamento del personale dichiarato non idoneo allo</p>	<p>Si tratta del medesimo contenuto dell'articolo 2 della proposta di legge 1066.</p>

	<p>svolgimento delle mansioni. 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>	
--	--	--