



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori GIAMMANCO, SICLARI, CALIENDO e SCHIFANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 APRILE 2018**

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

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge riproduce i contenuti del testo risultante dall'unificazione di 13 proposte di legge approvato nella precedente legislatura il 19 ottobre 2016 dalla Camera dei deputati (AC 261) e trasmesso per l'esame al Senato della Repubblica il successivo il 21 ottobre (AS 2574).

Assegnato in sede referente alla 11<sup>a</sup> Commissione (Lavoro, previdenza sociale), nella seduta di illustrazione del provvedimento (9 novembre), i senatori di tutti i Gruppi parlamentari concordarono sulla rilevanza del provvedimento evidenziando: come lo stesso fosse «delicato, necessario di attenzione» (Misto-SI-SEL); che «la disciplina di installazione di impianti audiovisivi di registrazione contenuta nel disegno di legge, appare più restrittiva di quella prevista dall'articolo 4 della legge n. 300 del 1970, nonostante la particolarità del contesto affrontato» (PD); «la particolare complessità dell'iniziativa legislativa» (AP (NCD-UDC)); «la necessità di un ciclo di audizioni» (FI-PdL XVII), punto da tutti condiviso, poiché, pur facendo riferimento ai contenuti delle audizioni che erano già state svolte alla Camera dei deputati, si riteneva opportuno e indispensabile ascoltare il Garante della *privacy*, il Garante per l'infanzia, alcuni altri soggetti qualificati, nonché approfondire le modalità attuative del disegno di legge e gli oneri non solo finanziari.

Le disposizioni dell'iniziativa legislativa in esame, come opportunamente sottolineò il Garante per la protezione dei dati personali nella relazione allora trasmessa alla Commissione, intervengono «su un tema di grande complessità per la rilevanza dei beni giuridici coinvolti» a favore «di soggetti in-

capaci o comunque in condizioni di particolare vulnerabilità affidati alla cura di chi avrebbe il dovere giuridico di proteggerli». Il Garante evidenziò anche un altro punto centrale: «la necessità ineludibile di salvaguardare quel naturale rapporto fra educatori e bambini (o comunque tra personale e ospiti di strutture di cura), che invece rischia di essere falsato e reso artificioso, non spontaneo, non libero proprio perché il lavoratore sa di essere costantemente sorvegliato dall'occhio elettronico di una telecamera».

I Gruppi parlamentari furono invitati a trasmettere tempestivamente le proprie richieste di audizioni. L'ultima delle tre sedute in cui il provvedimento fu trattato, e nella quale fu calendarizzata la prima audizione, avvenne il 22 novembre 2016. Dopo questa data il provvedimento non venne più esaminato.

Si può affermare che l'esame non ebbe seguito per la contrarietà espressa dal Partito democratico. Come esempio si cita la posizione espressa dal relatore (senatore Tocci) durante la trattazione del provvedimento in sede consultiva (7<sup>a</sup> Commissione). Egli affermò che «il disegno di legge rappresenta un esempio di errata redazione di un testo normativo, in quanto presenta due difetti. In primo luogo, pare ispirato alla cosiddetta legislazione giornalistica, consistente nella volontà di dare immediate risposte ad eventi contingenti, elaborando così leggi disorganiche, recanti una visione parziale dei problemi in quanto dettate dall'emozione e dall'emergenza del momento. Una ulteriore criticità consiste nel sovrapporre diverse iniziative legislative sulla stessa materia, dando vita a una cosiddetta legislazione bulimica». Chiosò affermando l'opportunità di «contra-

stare tale modalità di legiferare» e che «il tema della videosorveglianza, tra l'altro, negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia (a suo avviso eccessiva) testimonierebbe il fallimento della scuola, in quanto essa non sarebbe in grado di prevenire e controllare comportamenti inadeguati».

Sinora l'installazione, in contesti essenzialmente educativi, di videocamere è, avvenuta su ordine dell'autorità giudiziaria solo a seguito dell'apertura di procedimenti penali per gravi reati ai danni di bambini all'interno di asili o anziani in case di riposo, a fini probatori e investigativi, per un tempo limitato, a fronte di un concreto rischio per la loro incolumità, documentato da remoto.

Tuttavia, le inconcepibili ed insopportabili violenze nei confronti di soggetti in minorata difesa e incapaci di denuncia (ad esempio le persone anziane con problemi cognitivi), sono da tempo motivo di apprensione e di grave allarme sociale. I mezzi di informazione hanno negli anni mostrato immagini, specialmente, in case di riposo, di maltrattamenti ad anziani in termini fisici o psicologici, o ambedue, che hanno destato una forte emozione e fatto nascere spontaneamente la domanda su come questo o quell'operatore possa essere arrivato a tanto.

Al contempo è vero anche che l'operatore può essere oggetto di denuncia per fatti che non vi sono stati o che sono stati riportati in maniera distorta.

La questione è quindi come giungere a disposizioni legislative che siano in grado di tutelare efficacemente le persone in minorata difesa senza che coloro che assistono o interagiscono con queste persone si sentano costantemente monitorate e adottino un autocontrollo che irrigidisce quell'empatia e spontaneità necessaria a creare un clima sereno in cui i rapporti relazionali tra l'operatore e la persona non siano compromessi da una tensione sottesa.

Ciò posto, si condivide il principio che l'utilizzo ragionato e non abusato dell'ope-

ratività continua di telecamere e di telecamere con audio in nidi, scuole dell'infanzia e strutture residenziali di cura, si giustifica non solamente per tutelare i minori e i soggetti incapaci affidati alle altrui cure, ma anche per agevolare l'eventuale ricostruzione probatoria in sede penale e per accordare loro una tutela rafforzata rispetto a possibili abusi.

L'iniziativa legislativa intende prevenire ed evitare il ripetersi di abusi su minori e anziani nell'ambito degli spazi dedicati alla loro educazione e cura, cioè di agevolare la ricostruzione probatoria in caso di procedimenti volti ad accertare eventuali reati commessi nelle suddette strutture.

Con riferimento all'articolato:

l'articolo 1 specifica le finalità, costituite dalla prevenzione e dal contrasto delle condotte di maltrattamento o di abuso in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e degli anziani ospitati in strutture socio-sanitarie ed assistenziali;

l'articolo 2 contiene una delega al Governo in materia di valutazione e formazione degli operatori, nel rispetto di specifici principi e criteri direttivi;

l'articolo 3 demanda al Ministro della salute la definizione di linee guida sulle modalità di accesso nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali;

l'articolo 4 permette negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per anziani e disabili, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno di installare, nel rispetto di una procedura concertativa analoga a quella dell'articolo 4 dello Statuto dei lavoratori, sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso (non di *webcam*, come precisa il comma 9). L'installazione (comma 4) è subordinata alla conclusione di un accordo collettivo e la presenza di tale sistema deve essere segnalata a tutti i soggetti che accedono alla relativa area. Il comma 7 stabilisce che l'installazione dei sistemi di videori-

prese nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali è invece subordinata al consenso degli interessati, dovendo dunque intendersi preclusa in caso di diniego di anche un solo ospite. Con il comma 8 si demanda ad un provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali la definizione degli adempimenti e delle prescrizioni in relazione all'installazione dei sistemi di videosorveglianza. Il comma 10 stabilisce che la violazione dei presupposti per l'installazione delle telecamere e degli adempimenti definiti dal Garante con proprio provvedimento determina l'applicabilità delle sanzioni amministrative e penali sancite dal codice;

l'articolo 5, prevede la trasmissione annuale alle Camere di una relazione da parte del Governo sull'attuazione della legge;

l'articolo 6 contiene sia la clausola di invarianza degli oneri a carico della finanza pubblica, sia l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un fondo per la formazione del personale delle strutture in esame, con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020;

l'articolo 7, estende l'applicazione delle disposizioni del provvedimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge, fermi restando il patto di corresponsabilità educativa e la presa in carico degli anziani e delle persone con disabilità, ha la finalità di prevenire e contrastare, in ambito pubblico e privato, 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, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno, nonché di disciplinare la raccolta di dati utilizzabili a fini probatori in sede di accertamento di tali condotte.

### 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)*

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107, in materia di istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino al termine della scuola dell'infanzia, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per la definizione delle modalità per la valutazione attitudinale per l'accesso alle professioni educative e di cura, nonché delle modalità per la

formazione obbligatoria iniziale e permanente del personale delle strutture di cui all'articolo 1, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che gli operatori socio-sanitari, gli infermieri e gli altri soggetti che operano con mansioni di assistenza diretta presso strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, a carattere residenziale, semiresidenziale o diurno, nonché il personale docente e non docente degli asili nido e delle scuole dell'infanzia siano in possesso di adeguati requisiti che integrino l'idoneità professionale con una valutazione attitudinale;

b) prevedere che la valutazione attitudinale di cui alla lettera a) sia effettuata al momento dell'assunzione e, successivamente, con cadenza periodica, anche in relazione al progressivo logoramento psico-fisico derivante dallo svolgimento di mansioni che richiedono la prestazione di assistenza continuativa a soggetti in condizioni di vulnerabilità;

c) prevedere, nel rispetto delle competenze regionali, percorsi di formazione professionale continua dei lavoratori di cui alla lettera a), che valorizzino le migliori pratiche sviluppate nelle diverse realtà operanti nel territorio nazionale, assicurando il coinvolgimento delle famiglie, degli operatori e degli enti territoriali;

d) prevedere incontri periodici e regolari di *équipe* di operatori, allo scopo di verificare precocemente l'insorgenza di eventuali criticità e di individuare le possibili soluzioni innanzitutto all'interno della medesima *équipe*, favorendo la condivisione e la crescita professionale del personale;

e) prevedere colloqui individuali o incontri collettivi tra famiglie e operatori o educatori, finalizzati a potenziare il patto di corresponsabilità educativa e la presa in carico di anziani e persone con disabilità, quali principali strumenti per migliorare il benessere delle persone destinatarie di inter-

venti educativi o di cura, oltre a rafforzare il coinvolgimento e la fiducia dei familiari nelle relazioni con il personale educativo e di cura;

f) prevedere adeguati percorsi di sostegno e ricollocamento del personale dichiarato non idoneo allo svolgimento delle mansioni nelle strutture di cui all'articolo 1, prevedendo in particolare, con riferimento all'ambito educativo, un'azione preventiva attuata da *équipe* psico-pedagogiche territoriali.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Lo schema del decreto legislativo, corredato della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Se il termine previsto per il parere cade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto al comma 1 o successivamente, la scadenza medesima è prorogata di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente il testo alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi entro il termine di quindici giorni dalla data della

nuova trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

3. Dall'attuazione della delega di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora il decreto legislativo di cui al comma 1 del presente articolo determini nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, il decreto stesso è emanato solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

#### Art. 3.

*(Linee guida sulle modalità di visita nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali)*

1. Anche al fine di favorire la prevenzione delle condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, di cui all'articolo 1, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, previa consultazione delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale e sentite le associazioni dei familiari degli ospiti delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali, come individuate dal Ministero della salute e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, emana linee guida sulle modalità di accesso nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali per garantire, ove possibile, le visite agli ospiti lungo l'intero arco della giornata.

## 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)*

1. Per assicurare il conseguimento delle finalità di cui all'articolo 1, nelle strutture di cui al medesimo articolo possono essere installati sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso, le cui immagini sono cifrate, al momento dell'acquisizione all'interno delle telecamere, con modalità atte a garantire la sicurezza dei dati trattati e la loro protezione da accessi abusivi. Il Garante per la protezione dei dati personali è competente, ai sensi dell'articolo 17 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, alla verifica preliminare dell'idoneità tecnica dei dispositivi adottati. L'esito della verifica preliminare è comunicato al richiedente entro novanta giorni dalla richiesta. Trascorso tale termine senza che sia stata effettuata la verifica o ne sia stato comunicato l'esito, la verifica si intende avere avuto esito positivo.

2. L'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è vietato, salvo quanto previsto dal comma 3.

3. In caso di notizia di reato, l'accesso alle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1 è disciplinato dal libro V, titoli IV e V, del codice di procedura penale.

4. I sistemi di cui al comma 1 possono essere installati previo accordo collettivo stipulato dalla rappresentanza sindacale unitaria o dalle rappresentanze sindacali aziendali ovvero, laddove queste non siano costituite, dalle rappresentanze sindacali territoriali. In alternativa, nel caso di strutture con sedi ubicate in diverse province della stessa regione ovvero in più regioni, tale accordo può essere stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative

sul piano nazionale. In mancanza di accordo, i sistemi di cui al comma 1 possono essere installati previa autorizzazione della sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro o, in alternativa, della sede centrale dell'Ispettorato nazionale del lavoro. I provvedimenti di cui al terzo periodo sono definitivi.

5. La presenza dei sistemi di cui al comma 1 è adeguatamente segnalata a tutti i soggetti che accedono all'area videosorvegliata. Gli utenti e il personale delle strutture di cui all'articolo 1 hanno diritto a una informativa sulla raccolta delle registrazioni dei sistemi di cui al comma 1, sulla loro conservazione nonché sulle modalità e sulle condizioni per accedervi.

6. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, stabilisce con proprio decreto le modalità per assicurare la partecipazione delle famiglie alle decisioni relative all'installazione e all'attivazione dei sistemi di videosorveglianza negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia.

7. Nelle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali di cui all'articolo 1, l'utilizzo dei sistemi di videosorveglianza è consentito nel rispetto della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata ai sensi della legge 3 marzo 2009, n. 18, e previo consenso degli interessati o di chi legalmente li rappresenta.

8. Il Garante per la protezione dei dati personali, con proprio provvedimento, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce gli adempimenti e le prescrizioni da applicare in relazione all'installazione dei sistemi di cui al comma 1 e al trattamento dei

dati personali effettuato mediante i medesimi sistemi.

9. Nelle strutture di cui all'articolo 1 è vietato l'utilizzo di *webcam*.

10. In caso di violazione delle disposizioni di cui al presente articolo o del provvedimento adottato ai sensi del comma 8, si applicano le sanzioni di cui al titolo III della parte III del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

#### Art. 5.

##### *(Relazione alle Camere)*

1. Il Governo trasmette alle Camere, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sull'attuazione della presente legge, nella quale dà conto anche dei dati rilevati dal Ministero della giustizia e dal Ministero dell'interno, nell'ambito delle rispettive competenze, in ordine all'andamento, nell'anno di riferimento, dei reati commessi in danno dei minori e delle persone ospitate nelle strutture di cui all'articolo 1, nonché dei relativi procedimenti giudiziari.

#### Art. 6.

##### *(Norme finanziarie)*

1. Fermo restando quanto previsto all'articolo 2, comma 3, terzo periodo, le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, salvo quanto previsto dal comma 2 del presente articolo.

2. Nelle more dell'attuazione del decreto legislativo di cui all'articolo 2, al fine di condurre una sperimentazione delle misure previste dalla presente legge, a partire dalla formazione del personale delle strutture di cui all'articolo 1, nello stato di previsione

del Ministero dell'economia e delle finanze è costituito un fondo con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.

3. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con il Ministro della salute, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri per l'assegnazione delle risorse del fondo di cui al comma 2 alle strutture pubbliche e paritarie che ne facciano richiesta, nei limiti delle risorse di cui al comma 2.

4. Agli oneri derivanti dal comma 2, pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando, quanto all'anno 2018, l'accantonamento relativo al medesimo Ministero e, quanto agli anni 2019 e 2020, l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### Art. 7.

##### *(Clausola di salvaguardia)*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.







€ 1,00