

Documento di analisi delle proposte di legge in materia di idoneità psico-attitudinale del personale educativo e videosorveglianza negli asili ed altre strutture

Audizione del 7 luglio 2016 – 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-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 un obbligo diffuso 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 trattata – come prevedono alcune delle proposte di legge – ai sensi del 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.

È chiaro che, successivamente all'approvazione di una proposta di legge unificata (in questo senso, la base di partenza potrebbe essere la proposta di legge 3629, con qualche integrazione, ad iniziare dall'inserimento di un riferimento all'articolo 4 della legge 300/1970), il legislatore dovrà porsi il quesito di quali iniziative prendere sotto il profilo previdenziale, collegando la questione al grande ed attuale tema della flessibilità in uscita dal mondo del lavoro.

Rispetto ai contenuti delle otto proposte di legge, si osserva quanto segue:

- Soltanto due delle otto proposte di legge prevedono lo stanziamento di risorse dedicate. Sia la verifica dell'idoneità psico-attitudinale che l'acquisto, l'installazione e la manutenzione degli impianti di videosorveglianza hanno dei costi significativi che non possono ricadere soltanto sulle amministrazioni comunali, sulle singole istituzioni scolastiche, sulle aziende sanitarie; considerata la progressiva riduzione dei margini di guadagno, anche molti soggetti privati che gestiscono strutture socio-assistenziali potrebbero trovarsi in grandi difficoltà per assolvere l'obbligo di legge. Il rischio concreto è che quest'ultimi decidano 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. Al di là della normale manutenzione, altro problema che potrebbe crearsi è quello della mancanza di personale da dedicare alla visione da remoto dei terminali video che, pure se fatta a campione, come previsto, ad esempio, dalla proposta di legge 3818, comporta comunque un impegno dispendioso in termini di risorse economiche ed umane. La soluzione più semplice potrebbe essere quella di prevedere l'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. La procedura dovrebbe essere naturalmente ricondotta 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 evitare applicazioni difformi della normativa e fermo restando le eventuali prerogative regionali, è auspicabile l'adozione di linee guida nazionali, eventualmente anche con decreto del Ministro dell'interno, in concerto con i titolari dei dicasteri dell'istruzione, università e ricerca, della salute e del lavoro e delle politiche sociali.
- Andrebbe meglio definito il campo di applicazione per quanto attiene in particolare agli asilo nido e alle scuole per l'infanzia. La questione è se vanno considerate altre strutture e attività, come le ludoteche o i nidi famiglia, mutuati dall'esperienza tedesca della tagesmutter, la cui diffusione è in rapida crescita, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale.

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

Sintesi delle proposte di legge 261, 1037, 2647, 2705, 3597, 3629, 3818 e 3829

Numero	Firmatario	Contenuto	Osservazioni
261	Fucci	La proposta di legge, di un solo articolo, prevede una delega al governo ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti finalizzati a dettare alle regioni i criteri guida per l'introduzione obbligatoria nelle procedure per il reclutamento del personale educativo degli asili nido; oltre all'accertamento con test psico-attitudinali sono previste delle verifiche periodiche. Nei criteri direttivi, è previsto che le regioni si adeguino alle indicazioni (lettera a) e che siano individuate delle forme di sanzioni e di provvedimenti d'urgenza, fino al commissariamento.	La proposta di legge 261 segue la via della delega al governo; la conseguenza è che i tempi di attuazione potrebbero dilatarsi per effetto dell'esercizio della delega e per il tempo delle regioni di adeguarsi alla nuova normativa. Non vi è copertura finanziaria.
1037	Giammanco e altri	Il primo dei due articoli che compone la proposta di legge prevede che, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, tutti gli asili nido e le scuole per l'infanzia si dotino di un sistema a circuito chiuso per garantire la sicurezza degli ospiti, eventualmente tramite controllo a distanza effettuato esclusivamente dal personale dell'amministrazione comunale. L'articolo 2 estende il medesimo obbligo anche alle strutture socio-assistenziali per anziani, per disabili e per minori in stato di disagio, convenzionate o non convenzionate, e alle strutture gestite dalle aziende sanitarie locali a carattere residenziali; il controllo spetta ai comuni e alle Asl. Alle regioni e alle province autonome spetta verificare il rispetto di quanto previsto dall'articolo 2.	La proposta di legge 1037, che non ha copertura finanziaria, riguarda la sola parte della videosorveglianza negli asili nido, nelle scuole per l'infanzia e nelle strutture socio-assistenziali per anziani, disabili e minori in stato di disagio.
2647	De Girolamo e altri	L'articolo 1 aggiunge l'articolo 15-bis al decreto-legge 104/2013, contenente misure urgenti in materia di istruzione, università e	La proposta di legge 2647 affronta il solo tema dell'idoneità psico-attitudinale del personale docente delle scuole dell'infanzia

	<p>ricerca. Nello specifico, l'articolo 15-bis riguarda la verifica dell'idoneità psico-attitudinale del personale scolastico, in particolare il personale docente delle scuole dell'infanzia e primarie. Tra i requisiti, individuati dal Miur, sono comunque previsti: l'integrazione della personalità; la stabilità emotiva che consenta di contenere le proprie relazioni emotive; le facoltà intellettive che favoriscano un positivo impegno in compiti prevalentemente dinamico-pratici; il comportamento sociale. Gli operatori già in servizio dovranno essere sottoposti ai test entro il 31 dicembre 2015. I docenti sono sottoposti a visita da parte della commissione ogni cinque anni. Ai sensi del comma 4, la commissione per la verifica e la valutazione dei requisiti psico-attitudinali è composta da tre professori iscritti all'ordine degli psicologi, nominati dai competenti uffici scolastici regionali. Al personale docente permanentemente non idoneo si applica il comma 6 dell'articolo 15 che prevede l'assunzione della qualifica di Ata (amministrativo, tecnico, ausiliare) oppure la mobilità intercompartimentale o ancora l'impiego in altre attività di contrasto alla dispersione scolastica (tale terza ipotesi era limitata nel dl 104/2013 fino all'anno scolastico 2015-2016). L'articolo 2 apporta alcune modifiche alla legge 1044/1971, relativa al piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato. Nello specifico, all'articolo 6, con il quale le regioni fissano i criteri generali per la costruzione, gestione e controllo degli asili-nido, viene abrogato il punto 3, contenente un generico riferimento al personale qualificato, sufficiente ed idoneo, con</p>	<p>e primarie e del personale degli asili nido. I costi della valutazione del personale docente degli istituti paritari sembra essere in capo agli istituti stessi.</p>
--	---	---

		<p>l'inserimento di quattro nuovi commi che: richiamano i test psico-attitudinali di ingresso, da svolgere prima delle prove selettive scritte e orali; prevedono l'erogazione del test psico-attitudinale anche al personale già in servizio; stabiliscono una valutazione periodica ogni cinque anni. L'articolo 3 estende la valutazione e la verifica anche al personale docente degli istituti paritari, di cui alla legge 62/2000.</p>	
2705	Vezzali e altri	<p>L'articolo 1 prevede che gli asili nido e le scuole per l'infanzia, pubbliche e private, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si dotino di un sistema di telecamere a circuito chiuso per la sicurezza degli ospiti e nel rispetto della normativa sulla privacy. La gestione deve essere affidata a personale della struttura interessata; in caso di struttura pubblica, si impiega personale dell'amministrazione comunale. La stessa previsione è estesa dall'articolo 2 anche alle strutture socio-assistenziali a carattere residenziale o semiresidenziale per anziani, disabili e per minori in situazione di disagio, convenzionate o non convenzionate o gestite direttamente dalle aziende sanitarie locali. Il controllo è effettuato dalle amministrazioni comunali e dalle aziende sanitarie locali. Per effetto dell'articolo 3, le amministrazioni comunali e le aziende sanitarie locali assicurano che le strutture di cui agli articoli 1 e 2 possiedano i requisiti urbanistici, edilizi, di prevenzione incendi, di igiene e sicurezza e di gestione del personale e provvedono all'installazione delle telecamere a circuito chiuso. I soggetti privati provvedono direttamente all'installazione e ne danno comunicazione all'amministrazione</p>	<p>La proposta di legge 2705 tratta la sola parte della videosorveglianza, demandando alle amministrazioni comunali e alle aziende sanitarie locali la definizione dei criteri tecnico organizzativi; la cosa, però, potrebbe essere meglio gestita attraverso una definizione a livello superiore, almeno regionale. Non è prevista copertura.</p>

		<p>comunale o all'azienda sanitaria locale. Le amministrazioni comunali e le aziende sanitarie provvedono a definire i criteri tecnico-organizzativi per la visione, gestione e custodia delle registrazioni; è utilizzato in via esclusiva personale dei comuni e delle aziende sanitarie. Il comma 5 richiama il diritto alla riservatezza dello studente. L'articolo 5 prevede l'adozione di specifici accorgimenti, da parte dell'amministrazione comunale in accordo con il dirigente scolastico, in caso di attività svolte all'interno dell'istituto scolastico da personale esterno. Negli istituti scolastici, l'angolo di ripresa deve escludere le aree esterne circostanti l'edificio.</p>	
3597	Minardo	<p>L'articolo 1 prevede, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'installazione di telecamere a circuito chiuso negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia, pubblici e privati. Nelle strutture pubbliche, la gestione è affidata esclusivamente a personale dell'amministrazione comunale. Gli asilo nido e le scuole dell'infanzia provvedono autonomamente all'installazione delle telecamere, dandone comunicazione all'amministrazione comunale, le quali provvedono a definire i criteri tecnico-organizzativi. Il comma 5 richiama il diritto alla riservatezza dei bambini, mentre il comma 6 specifica che l'attività di videosorveglianza è effettuata ai sensi dell'articolo 4 della legge 300/1970. L'articolo apporta alcune modifiche al codice penale. In particolare: viene abrogato l'articolo 571 (abuso dei mezzi di correzione o di disciplina); sono inasprite le sanzioni previste all'articolo 572 per i casi di maltrattamento contro familiari, conviventi o persona affidata per</p>	<p>A differenza delle altre, la proposta di legge 3597 interviene anche sul codice penale, inasprendo le pene per chi maltratta o provoca lesioni. Si osserva come l'installazione delle telecamere avviene in forma autonoma da parte degli asili nido e delle scuole dell'infanzia; di conseguenza, anche i costi sembrerebbero essere in capo alle medesime strutture. Rispetto ad altre proposte di legge, è presente un richiamo all'articolo 4 della legge 300/1970, un elemento importante a tutela dei tanti operatori onesti e corretti.</p>

		ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia o per l'esercizio di una professione o di un'arte: la reclusione passa da un minimo di due ad un massimo di sei anni ad un minimo di tre ad un massimo di otto anni che diventano sei o dodici anni in caso di lesione personale grave. Il richiamo all'articolo 572 è inserito nell'articolo 282-bis (allontanamento dalla casa familiare).	
3629	De Girolamo	L'articolo 1 prevede che gli asili nido e le scuole per l'infanzia, pubbliche e private, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, si dotino di un sistema di telecamere a circuito chiuso per la sicurezza degli ospiti e nel rispetto della normativa sulla privacy. La gestione deve essere affidata a personale della struttura interessata; in caso di struttura pubblica, si impiega personale dell'amministrazione comunale. La stessa previsione è estesa dall'articolo 2 anche alle strutture socio-assistenziali a carattere residenziale o semiresidenziale per anziani, disabili e per minori in situazione di disagio, convenzionate o non convenzionate o gestite direttamente dalle aziende sanitarie locali. Il controllo è effettuato dalle amministrazioni comunali e dalle aziende sanitarie locali. L'articolo 3 aggiunge l'articolo 15-bis al decreto-legge 104/2013, contenente misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca. Nello specifico, l'articolo 15-bis riguarda la verifica dell'idoneità psico-attitudinale del personale scolastico, in particolare il personale docente delle scuole dell'infanzia e primarie. Tra i requisiti, individuati dal Miur, sono comunque previsti l'integrazione della personalità, la stabilità emotiva	Si tratta della proposta di legge che meglio accorpa le diverse tematiche sollevate dalle altre iniziative legislative. La mancanza di copertura finanziaria e l'assenza di qualsiasi riferimento allo Statuto dei lavoratori (legge 300/1970) rappresentano però due limiti al testo.

		<p>che consenta di contenere le proprie relazioni emotive, le facoltà intellettive che favoriscano un positivo impegno in compiti prevalentemente dinamico-pratici, comportamento sociale. Gli operatori già in servizio dovranno essere sottoposti ai test entro il 31 dicembre 2017. I docenti sono sottoposti a visita da parte della commissione ogni cinque anni. Ai sensi del comma 4, la commissione per la verifica e la valutazione dei requisiti psico-attitudinali è composta da tre professori iscritti all'ordine degli psicologi, nominati dai competenti uffici scolastici regionali. Al personale docente permanentemente non idoneo si applica il comma 6 dell'articolo 15 che prevede l'assunzione della qualifica di Ata (amministrativo, tecnico, ausiliare) oppure la mobilità intercompartimentale o ancora l'impiego in altre attività di contrasto alla dispersione scolastica (tale terza ipotesi era limitata nel dl 104/2013 fino all'anno scolastico 2015-2016). L'articolo 2 apporta alcune modifiche alla legge 1044/1971, relativa al piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato. Nello specifico, all'articolo 6, con il quale le regioni fissano i criteri generali per la costruzione, gestione e controllo degli asili-nido, viene abrogato il punto 3, contenente un generico riferimento al personale qualificato, sufficiente ed idoneo, con l'inserimento di quattro nuovi commi che: richiamano i test psico-attitudinali di ingresso, da svolgere prima delle prove selettive scritte e orali; prevedono l'erogazione del test psico-attitudinale anche al personale già in servizio; stabiliscono una valutazione periodica ogni cinque</p>	
--	--	--	--

		<p>anni. L'articolo 5 aggiunge alcuni commi all'articolo 2 della legge 43/2006, contenente disposizioni in materia di professioni sanitarie. Il Ministero della salute individua con apposito regolamento i requisiti per l'esercizio delle professioni sanitarie, fra i quali la stabilità emotiva, facoltà intellettive che predispongano in un positivo impegno in compiti di attenzione e cura, il comportamento sociale. La commissione di verifica è composta da tre psicologi iscritti all'ordine. Il personale sanitario impiegato nelle strutture socio-assistenziali è sottoposto ogni cinque anni a visita da parte della commissione.</p>	
3818	Roccella	<p>Gli asili nido, le scuole dell'infanzia e le strutture ricreative, pubbliche e private, destinate in via prevalente all'educazione o allo svolgimento di attività ricreative per minori in età prescolare devono, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dotarsi di sistemi di videosorveglianza interni ed esterni, esclusivamente a circuito chiuso in linea con la normativa sulla privacy e sul diritto alla riservatezza degli studenti. Il controllo a distanza sulle strutture è effettuato a campione. L'articolo 2 prevede l'istituzione del Garante comunale dell'infanzia vulnerabile presso ciascun comune, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il Garante, composto da una o più unità proporzionalmente al numero delle strutture da monitorare, è scelto nell'ambito del personale in ruolo. Al Garante è affidato il compito di controllo a distanza di un determinato numero di strutture, selezionate e comunicate in tempo reale con sistema telematico di campionatura causale dal Garante per la privacy.</p>	<p>È la sola proposta di legge a fare esplicito riferimento alle strutture ricreative destinate in via prevalente all'educazione o allo svolgimento di attività ricreative di minori di età prescolare, vale a dire le ludoteche. Per tali strutture i costi di installazione di un sistema di videosorveglianza potrebbero essere difficili da sopportare. L'istituzione di un Garante comunale dell'infanzia vulnerabile è procedimento complesso in molte amministrazioni comunali a causa della carenza di personale e di risorse da dedicare. La copertura finanziaria non appare sufficiente, considerando che i soli costi per l'acquisto del materiale superano di norma diverse migliaia di euro.</p>

		<p>L'accesso alle immagini avviene durante le 24 ore successive alla trasmissione da parte del Garante per la privacy. Al termine di ciascuna sessione, eventuali anomalie riscontrate sono comunicate agli organi di polizia competenti territorialmente e al sindaco. Si richiama il divieto di cui all'articolo 4 della legge 300/1970: le immagini non sono utilizzabili con finalità di controllo a distanza. L'articolo 3 prevede una copertura finanziaria di un milione di euro per il 2016 e di 500mila euro per il 2017.</p>	
3829	Invernizzi	<p>Gli asili nido e le scuole per l'infanzia, pubbliche e private, e le strutture socio-assistenziali per anziani, per disabili e per minori, convenzionate o non convenzionate, comprese quelle gestite direttamente dalle aziende sanitarie locali a carattere residenziale o semiresidenziale devono dotarsi, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di un sistema di videosorveglianza con telecamere a circuito chiuso per la sicurezza degli ospiti. Entro novanta giorni è atteso un decreto del Ministro dell'interno per le modalità di gestione e funzionamento del sistema di videosorveglianza; presso lo stesso Ministero è istituito un fondo con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2016 e di un milione di euro a decorrere dal 2017 per le spese di manutenzione. L'articolo 2 disciplina il funzionamento del Fondo; è prevista un'intesa in sede di Conferenza unificata per la ripartizione delle risorse fra le regioni. L'articolo 3 indica la copertura finanziaria, attraverso una riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente aventi natura di spese rimodulabili.</p>	<p>Nel caso della proposta di legge 3829, la definizione delle modalità di gestione e funzionamento del sistema di videosorveglianza è demandata ad un decreto del Ministro dell'interno che può essere una soluzione per dare una uniformità d'intervento. Rispetto alle altre proposte di legge, ha una maggiore copertura, tale da garantire l'acquisto di circa 5.500 centraline, ognuna delle quali collegate a sedici telecamere in alta definizione.</p>