

## VII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Cultura, scienza e istruzione)

#### S O M M A R I O

#### SEDE CONSULTIVA:

Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili. Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco (Parere alle Commissioni riunite I e XI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i> ). .	91
ALLEGATO ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	96

#### SEDE CONSULTIVA

*Martedì 11 ottobre 2016. — Presidenza del vicepresidente Bruno MOLEA. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'istruzione, l'università e la ricerca, Gabriele Toccafondi.*

#### La seduta comincia alle 10.20.

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili.**

**Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco.**

(Parere alle Commissioni riunite I e XI).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Bruno MOLEA, *presidente*, poiché non vi sono obiezioni, accoglie la richiesta di attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Considerando che lo scopo dei provvedimenti è la tutela dei minori presso le sedi della prima infanzia e delle persone ricoverate in strutture e che tale iniziativa legislativa è stata promossa prevalentemente a seguito di episodi di cronaca, avvenuti all'interno di asili nidi o scuole dell'infanzia, rappresenta che, la Presidente Piccoli Nardelli ha dato comunicazione alla Presidente della Camera dei deputati e ai presidenti delle Commissioni riunite in sede referente, che la Commissione Cultura intende esprimersi sia sul testo unificato adottato quale testo base dalle Commissioni riunite I e XI, sia sul testo risultante dall'eventuale approvazione di emendamenti, che dovrebbe essere trasmesso entro la giornata di domani. Ricorda che su questa tempistica i rappresentanti dei gruppi hanno concordato nella giornata del 6 ottobre.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), *relatrice*, è grata alla Presidente della Commissione per aver rivendicato il forte interesse della Commissione cultura sul

provvedimento. Ricorda, quindi, che il testo unificato, sul quale la Commissione è chiamata a esprimersi, è stato adottato dalle Commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro nella seduta del 28 settembre 2016 e si compone di 5 articoli. Data la delicatezza della materia trattata, preannuncia che si soffermerà dapprima sul contenuto del testo per illustrarlo, quindi esporrà alcune considerazioni di ordine sia generale, sia specifico.

Nel merito, l'articolo 1 individua come finalità della legge quella di innalzare il livello della tutela penale dei minori affidati a strutture per l'infanzia e delle persone residenti in strutture assistenziali per anziani e disabili. L'articolo 2 delega il Governo ad adottare, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo in materia di valutazione e formazione del personale di entrambe le tipologie di strutture indicate. Per realizzare la finalità della legge, l'articolo 3 prevede la possibilità di installare negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia sistemi di videosorveglianza volti a vigilare sull'operato di docenti ed educatori. Tale possibilità è subordinata all'accordo delle organizzazioni sindacali e, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, alle determinazioni dell'Ispettorato del lavoro; mentre le modalità di funzionamento dei sistemi di videosorveglianza sono rimesse a un provvedimento dell'autorità Garante per i dati personali. Sottolinea che il testo non specifica su istanza di chi la possibilità può essere esperita, ma si limita a precisare che le immagini sarebbero criptate e a disposizione della polizia giudiziaria e del pubblico ministero. L'articolo 4 attribuisce al Governo l'obbligo di trasmettere al Parlamento, entro il 31 marzo di ogni anno, una relazione sull'attuazione della legge, che dia conto anche dei dati relativi ai reati commessi e ai relativi procedimenti giudiziari. L'articolo 5, infine, pone la clausola di invarianza finanziaria a carico del pubblico erario.

Quanto alle considerazioni espresse dai soggetti ascoltati durante la fase conoscitiva presso le Commissioni riunite I e XI, rileva la contrarietà o, comunque, le per-

plexità largamente prevalenti dei soggetti escussi durante le audizioni. Segnala, comunque, che molti di essi hanno evidenziato il possibile valore deterrente delle videocamere senza, però, disporre di dati certi.

Passa quindi a esporre le altre considerazioni accennate in apertura, a cominciare dall'articolo 5. La previsione ivi contenuta comporta che il costo delle telecamere ricadrebbe interamente sulle istituzioni scolastiche o sulle famiglie, con ciò rischiando, per un verso, di aggravare le già precarie condizioni di equilibrio economico delle scuole e, per altro verso, di rendere esperibile in concreto la possibilità offerta dalla norma nelle sole scuole frequentate da figli di famiglie abbienti, poiché le altre non potrebbero permetterselo. Ricorda poi, in via generale, che la videosorveglianza è uno strumento tipicamente rivolto a situazioni di rischio e alla stringente necessità di garantire la sicurezza di persone e cose, che per esperienza sono esposte ad abuso o violenza. Sotto questo profilo, sebbene si siano verificati ripetuti episodi di cronaca che hanno visto oggetto di maltrattamenti i minori affidati ad asili nido e scuole dell'infanzia, è innegabile che situazioni analogamente rischiose coinvolgano realtà del tutto diverse: pensa, ad esempio, al buon andamento e alla trasparenza della pubblica amministrazione, rispetto all'endemico fenomeno della corruzione nei pubblici uffici; oppure alla sicurezza pubblica di numerose città italiane, con riguardo a fenomeni di tipo malavitoso. Ritiene, pertanto, che auspicare la videosorveglianza come mezzo di controllo preventivo e generalizzato, a prescindere da situazioni reali, di indizio o di sospetto, ma solo in ragione del presunto pericolo di reati, sia una misura eccessiva, che – altrimenti – dovrebbe essere invocata in modo sistematico anche in tutti gli altri casi di rischio potenziale (sotto questo profilo, trova particolarmente efficace il rilievo del generale dei carabinieri Maruccia, secondo cui « *per quanto partecipata ai soggetti ripresi, l'acquisizione dei filmati viene anticipata a un momento in cui la*

*commissione di un reato è solo astrattamente possibile*». L'approccio della legge appare, dunque, in aperto contrasto con i principi della Costituzione repubblicana, che pone la persona e i suoi diritti inviolabili (articoli 2, 3, secondo comma, 13 e 14) al centro dell'elaborazione giuridica, chiamando in causa i poteri preventivi e repressivi dello Stato solo in casi enumerati e per motivate circostanze specifiche. Se così non fosse, la dignità della persona sarebbe sottoposta a ingiustificato sacrificio ed è proprio ciò che la nostra Carta fondamentale intende scongiurare.

In conclusione, espone due considerazioni specifiche, legate alla funzione e alla percezione della scuola, settore di diretta competenza della Commissione e che, pertanto, merita un'attenzione particolare. Anzitutto, l'equiparazione per legge di ambienti educativi e formativi a luoghi ritenuti, a priori, teatro di illeciti penali costituirebbe la negazione stessa della natura della scuola e del patto educativo che in essa si stringe. Inoltre, i principi di attitudine e competenza professionale di docenti ed educatori sono già oggetto della delega contenuta nella legge n. 107 del 2015 in ordine allo *zero-sei*, cui peraltro l'articolo 2 del testo in esame fa espresso riferimento. Date l'esistenza e l'attuazione di tale previsione legislativa, ritiene che essa sia sufficiente a far fronte ai problemi posti dalla proposta in esame. In questo contesto, risulta quindi che solo plessi scolastici privati, con spese a proprio carico, hanno in taluni casi provveduto a dotare le aule della scuola dell'infanzia di telecamere a circuito chiuso. Nasce dunque l'esigenza – anche per ribadire a livello di principio quel che si è appena detto – di regolare in modo chiaro ed efficace a che condizioni e con quali limiti l'attività di videosorveglianza possa essere eseguita. Sotto questo aspetto, occorre che il testo base adottato dalle Commissioni riunite sia profondamente rivisto, in maniera tale da essere ispirato alle seguenti linee guida: l'articolo 1, inerente alle finalità della legge, dovrà essere riformulato nel senso di chiarire che il testo normativo è volto a regolare in modo stringente le

possibilità di controllo a distanza dei lavoratori, nel rispetto, da un lato, del patto educativo per quel che concerne asili nido e scuole dell'infanzia e, per l'altro, dell'alleanza terapeutica nel caso di strutture socio-assistenziali; l'articolo 3 dovrà inere alla regolamentazione dell'uso delle videocamere, vietando categoricamente l'uso delle *web-cameras* e prevedendo il rinvio a un decreto ministeriale rispettivamente del Ministero dell'istruzione e della salute, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali; la disciplina contenuta nella legge dovrà anche offrire indicazioni precise circa il coinvolgimento e il consenso delle famiglie rispetto alle tecniche di ripresa, nonché circa i percorsi di verifica di idoneità dei docenti e educatori, prevedendo altresì il ricollocamento del personale cosiddetto in *burn-out*.

Ferdinando ADORNATO (AP) sottoscrive totalmente quanto affermato dalla relatrice. L'approvazione di questo provvedimento decreterebbe la resa del mondo della scuola di fronte ad episodi di cronaca isolati. È innegabile che oggi ci sia una maggior diffusione di alcuni comportamenti a rischio, che riflettono i numerosi cambiamenti in atto nella società. Le telecamere però non costituiscono la soluzione: bisogna piuttosto intensificare le verifiche sull'attitudine e sull'idoneità all'insegnamento dei docenti. La scuola non può diventare un ambiente di cui avere paura: gli «occhi dello Stato» devono essere gli insegnanti e le famiglie, non le telecamere. Altrimenti sarebbe come alzare bandiera bianca sul tetto di ogni edificio scolastico.

Maria COSCIA (PD) è grata anch'ella alla Presidente della Commissione per aver dato l'opportunità di formulare un parere anche prima dell'esame degli emendamenti al provvedimento da parte delle Commissioni cui è stata data la competenza primaria. Si associa alle considerazioni espresse dal collega Adornato, in merito alla necessità di non negare l'evidenza di un fenomeno sociale che deve essere combattuto e del quale è respon-

sabile tutta la società. L'installazione di telecamere però non offre la giusta soluzione, né costituisce un deterrente efficace: servirebbe unicamente ad avvilire il rapporto sincero e costruttivo su cui si basa il patto formativo tra scuola e famiglie. Comunica che il Gruppo PD ha presentato emendamenti al testo in esame presso le Commissioni referenti. Sottolinea l'importanza, già discussa nel corso dell'esame della legge 107 sulla «buona scuola», di verificare in modo serio e periodico l'attitudine degli insegnanti. Evidenzia l'aspetto del vuoto normativo circa l'utilizzo di telecamere, già in atto in alcune scuole private, che rende impellente una regolamentazione. Questa non deve costituire un incentivo alla diffusione delle videocamere, ma deve porre limiti al loro utilizzo. Ricorda che non sono solo i lavoratori a dover essere tutelati: deve essere protetta soprattutto la dignità dei minori e degli adulti ricoverati nelle strutture sanitarie, che devono assicurare riservatezza. Conclude, mettendo in guardia la Commissione dall'assumere istanze e pulsioni che promanano da settori dell'opinione pubblica quali indicatori esclusivi dell'indirizzo politico. A problemi complessi occorre rispondere con soluzioni ben calibrate.

Gianluca VACCA (M5S) riconosce la delicatezza dell'argomento e fa presente che anche il Gruppo M5S ha presentato emendamenti al testo. Condivide i pericoli individuati dalla relatrice ai quali ritiene di dover aggiungere quello legato alla registrazione di enormi quantità di immagini, potenziale preda di pirati informatici e di pedofili che agiscono sul *web*. Ritiene, peraltro, di non condividere neanche il fine deterrente delle telecamere, tenuto conto che alcuni comportamenti potrebbero continuare ad essere messi facilmente in atto al di fuori dello spettro della ripresa visiva. Quanto poi al controllo a distanza dei lavoratori, ritiene che i timori della relatrice siano tardivi, posto che è stato proprio il Governo Renzi, con il *Jobs Act*, ad allargarne le maglie. E ancora: si rallegra che la collega Malpezzi si accorga

ora del problema della discriminazione economia tra le scuole, secondo l'ubicazione territoriale e la composizione reddituale delle famiglie. Forse sarebbe il caso di nutrire le stesse preoccupazioni a proposito dei contributi volontari imposti alle famiglie medesime.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), *relatrice*, in merito all'aspetto della conservazione del materiale registrato, precisa che è previsto un apposito provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali e che, comunque, tale considerazione può senz'altro essere inclusa nel parere. Quanto alla presunta introduzione nel *Jobs Act* di forme di controllo dei lavoratori, sottolinea che la previsione normativa è circoscritta unicamente alla verifica di un corretto utilizzo delle attrezzature messe a disposizione dei lavoratori. L'attenzione posta, invece, sul problema dei costi è legata in massima parte alla volontà di evitare che l'offerta educativa inneschi una sorta di competizione tra scuole, facendo apparire più appetibile quella che propone l'utilizzo di telecamere.

Umberto D'OTTAVIO (PD) si associa a quanto affermato dal collega Adornato e sostiene di non vedere il rischio di una concorrenza tra scuole, considerato che alla base dell'offerta delle scuole private non esiste alcun accordo sindacale e le famiglie pagano per quel che richiedono. Non sente il bisogno di un provvedimento come quello di cui si discute oggi, anche perché rincorrere le emozioni di taluni gruppi di famiglie può costituire una deriva pericolosa in quanto, non sempre, le soluzioni da loro proposte hanno un valore educativo che tiene conto della complessità dei problemi.

Gianluca VACCA (M5S) concorda con quanto affermato dal collega D'Ottavio circa la considerazione che spesso emergono richieste dettate dall'esasperazione o da una forte emotività, senza un'adeguata riflessione sul bene collettivo.

Simona Flavia MALPEZZI (PD), *relattrice*, rimarca che, sia nella relazione che ha svolto, sia nell'articolo 2 del testo si fa espresso riferimento a quanto già previsto nella legge n. 107 del 2015 in merito alla necessità di verificare l'attitudine e la competenza professionale dei docenti con compiti educativi nell'età da 0 a 6 anni, che non deve intendersi come una verifica delle conoscenze, quanto piuttosto dell'idoneità. Le previsioni della legge 107 vanno pertanto proprio nella direzione

testé indicata dai colleghi che sono intervenuti. Alla luce del dibattito svolto, formula una proposta di parere favorevole con condizioni che viene distribuita (*vedi allegato*).

Bruno MOLEA (SCpI), *presidente*, la mette ai voti.

La Commissione approva.

**La seduta termina alle 11.20.**

ALLEGATO

**Misure per prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili (Testo unificato C. 261 Fucci, C. 1037 Giammanco, C. 2647 De Girolamo, C. 2705 Vezzali, C. 3597 Minardo, C. 3629 De Girolamo, C. 3738 Sbroolini, C. 3818 Roccella, C. 3829 Invernizzi, C. 3872 Rampelli, C. 3912 Marti e C. 3933 Giammanco).**

### PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La VII Commissione cultura,

visto il testo unificato delle proposte di legge 261 e abbinate, adottato nella seduta delle Commissioni riunite I e XI del 28 settembre 2016;

considerato che:

nell'articolo 1 si dichiara che la finalità della legge sarebbe quella di innalzare il livello della tutela penale dei minori affidati a strutture per l'infanzia e di persone residenti in strutture assistenziali. Si specifica, infatti, che lo scopo della legge è di « *prevenire e contrastare i reati in danno dei minori negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia e delle persone ospitate nelle strutture sanitarie e socio-sanitarie per anziani e disabili, a carattere residenziale o semiresidenziale, nonché di favorire la raccolta di dati utilizzabili a fini probatori in sede di accertamento di tali reati* »;

a tal fine – nell'articolo 3 – si prevede la possibilità di installare nelle aule degli asili nido e delle scuole dell'infanzia telecamere a circuito chiuso per sorvegliare l'operato dei docenti e degli educatori. Tale possibilità sarebbe subordinata all'accordo delle organizzazioni sindacali e poi, in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, alle determinazioni dell'Ispettorato del lavoro; e le modalità di funzionamento dei sistemi di videosorveglianza sarebbero comunque rimesse a un provvedimento dell'autorità Garante per i dati personali;

il testo non specifica su istanza di chi la possibilità può essere esperita. Vi si precisa solo che le immagini sarebbero criptate e a disposizione della polizia giudiziaria e del pubblico ministero;

peraltro, il testo prevede – all'articolo 5 – la clausola di invarianza finanziaria a carico del pubblico erario, sicché il costo delle telecamere dovrebbe essere posto a carico delle istituzioni scolastiche o delle famiglie, con il rischio sia di aggravare le precarie condizioni di equilibrio economico delle scuole; sia che le scuole frequentate da famiglie abbienti si avvalgano della possibilità mentre le altre non potrebbero permetterselo;

ritenuto altresì che:

la videosorveglianza è un mezzo tipicamente rivolto a situazioni di rischio e di stringente necessità di garantire la sicurezza di persone e cose, che per esperienza sono esposte ad abuso o violenza;

è certamente vero che ripetuti episodi di cronaca hanno rivelato che i minori affidati ad asili nido e scuole dell'infanzia sono stati oggetto di maltrattamenti;

è parimenti vero che situazioni di rischio analogo concernono – per esempio – il buon andamento e la trasparenza della pubblica amministrazione rispetto all'endemico fenomeno della corruzione

nei pubblici uffici; oppure la sicurezza pubblica, in moltissime città italiane, rispetto allo spaccio di stupefacenti o – per esempio – al triste fenomeno della *paranza* o *stesa* in diversi quartieri di Napoli (per non parlare delle zone del Paese in cui – purtroppo – vige il ferreo controllo del territorio delle associazioni di tipo mafioso). Sicché auspicare la videosorveglianza preventiva e generalizzata, solo in ragione del pericolo di reati e a prescindere da specifiche ragioni di sospetto, significherebbe invocare la medesima drastica misura in via sistematica in tutti i casi citati;

un simile approccio sarebbe del tutto in contrasto con i principi della Costituzione repubblicana, che pone la persona e i suoi diritti inviolabili (articoli 2, 3, secondo comma, 13 e 14) al centro dell'elaborazione giuridica e chiama in causa i poteri preventivi e repressivi dello Stato solo in casi enumerati e per motivate circostanze specifiche;

in definitiva, la videosorveglianza disposta come mezzo di controllo preventivo, senza alcun legame con situazioni reali, di indizio o di sospetto, si risolverebbe nel sacrificio totale della dignità della persona;

del resto, equiparare per legge gli ambienti educativi e d'istruzione a luoghi ritenuti a priori teatro di illeciti penali costituirebbe la negazione stessa della natura delle scuole e del patto educativo che ivi si stringe;

inoltre, la massa di videoregistrazioni che si produrrebbe rischierebbe di costituire materiale difficilmente gestibile e potenziale preda di malintenzionati,

quali per esempio *hackers* e pedofili, in grado di aggirare i meccanismi di criptazione, con conseguente immissione nella rete di tale materiale;

i principi di attitudine e preparazione professionale di docenti ed educatori sono già oggetto della delegazione legislativa contenuta nella legge n. 107 del 2015 in ordine allo *zero-sei*, cui peraltro l'articolo 2 del testo in esame fa riferimento, e tale previsione legislativa, unitamente alla sua attuazione, parrebbe sufficiente ad affrontare i problemi posti dall'atto C. 261,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) l'articolo 1 sia modificato nel senso di ispirare la finalità della legge alla regolamentazione rigorosa dell'uso di sistemi di ripresa visiva;

2) l'articolo 3 sia riscritto, prevedendo che l'uso della strumentazione di videoripresa sia sempre preceduto non solo dalla contrattazione sindacale, ma anche dal pieno coinvolgimento e dal consenso delle famiglie, rimettendo la relativa disciplina di dettaglio a un decreto ministeriale, vietando comunque in ogni caso l'uso delle *web-cameras*;

3) sia disciplinato compiutamente, nei percorsi di verifica periodica dell'idoneità all'insegnamento e alla cura dei minori, il ricollocamento del personale cosiddetto in *burn-out*, anche attraverso l'azione preventiva attuata dalle *équipes* psico-pedagogiche territoriali previste dalla citata delega sullo *zero-sei*.