

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per l'infanzia e l'adolescenza

S O M M A R I O

Sulla pubblicità dei lavori	155
PROCEDURE INFORMATIVE:	
Seguito dell'indagine su bullismo e cyberbullismo: esame del documento conclusivo. Approvazione del documento conclusivo: <i>Doc. XVII-bis</i> , n. 1	155
<i>ALLEGATO (Documento conclusivo)</i>	159
Sulla recente nascita del figlio dell'onorevole Marrocco	158

Martedì 29 ottobre 2019. — Presidenza della presidente RONZULLI.

La seduta comincia alle 15.

Sulla pubblicità dei lavori.

La PRESIDENTE avverte che della seduta odierna, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto conoscere il proprio assenso.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine su bullismo e cyberbullismo: esame del documento conclusivo. Approvazione del documento conclusivo: *Doc. XVII-bis*, n. 1.

Prosegue la procedura informativa, sospesa nella seduta del 30 luglio.

La PRESIDENTE avverte che nella seduta odierna la Commissione è chiamata ad esaminare e votare il documento conclusivo della indagine conoscitiva sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo.

Preannuncia poi l'organizzazione di un convegno sulle tematiche oggetto della indagine conoscitiva, finalizzato anche alla presentazione del documento conclusivo. A questo evento, che dovrebbe avere luogo nella mattinata di martedì 3 dicembre, saranno chiamati a partecipare oltre ad alcuni componenti della Commissione, preferibilmente uno per ogni gruppo parlamentare, anche il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e quello delle pari opportunità e della famiglia e i rappresentanti di altre istituzioni. Questo convegno potrebbe inserirsi peraltro nell'ambito delle più ampie celebrazioni previste per i trent'anni della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo. Sebbene il comma 6 dell'articolo 1 della legge n. 451 del 1997, istitutiva della Commissione parlamentare per l'infanzia, preveda che le modalità di svolgimento della giornata italiana per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, da celebrare il 20 no-

vembre di ogni anno, nella ricorrenza della firma della citata Convenzione Onu, siano determinate dal Governo, d'intesa con la Commissione, quest'anno il consueto evento è stato organizzato, fin anche nella scelta del luogo, l'Istituto degli innocenti sito nella città di Firenze, della data, il prossimo 22 novembre, e nella definizione del programma, dal Dipartimento per le pari opportunità e la famiglia. « L'intesa » prevista dalla legge si è di fatto sostanziata nel mero invito della Presidente, chiamata a svolgere un intervento introduttivo, e dei parlamentari componenti della Commissione bicamerale. Tali osservazioni – precisa la Presidente – non costituiscono l'espressione di una sterile critica di carattere politico. Come Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza fa presente di aver sempre evitato ogni possibile strumentalizzazioni politica intorno alle tematiche dell'infanzia. Esse devono costituire, infatti, una priorità per l'intero Parlamento, al di là dei singoli schieramenti politico-partitici.

Si apre quindi un breve dibattito sui tempi e sulle modalità di organizzazione dell'evento per la presentazione del documento conclusivo della indagine conoscitiva in esame, nel quale intervengono gli onorevoli Giuseppina VERSACE (FI), Veronica GIANNONE (Misto), SIANI (PD), Claudia GOBBATO (Lega), Maria SPENA (FI), Maria Teresa BELLUCCI (FDI) e Carmela GRIPPA (M5S).

La PRESIDENTE, nel prendere atto dei rilievi emersi nel dibattito testé svolto, avverte che in relazione alla presentazione del documento conclusivo, saranno quindi organizzati, nel corso della prossima settimana, una conferenza stampa, e, nel mese di dicembre, un convegno.

In qualità di relattrice illustra quindi lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo, pubblicato in allegato. Nel merito esso si articola in otto paragrafi. Tale documento non solo riassume il contenuto del lungo ciclo di audizioni svolte, ma fornisce anche utili

elementi sulla dimensione e diffusione dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo. Oltre a questo aspetto più « ricognitivo », il documento reca anche una parte propositiva, nella quale si individuano tre linee di intervento per contrastare il fenomeno – che si sostanziano in misure di prevenzione e di protezione e in interventi repressivi – e si forniscono, nelle conclusioni, precise indicazioni per la modifica del quadro normativo vigente.

La PRESIDENTE dichiara quindi aperto il dibattito. Nel prendere atto che non vi sono richieste di intervento, avverte che si passerà direttamente alle dichiarazioni di voto sullo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo.

L'onorevole Carmela GRIPPA (M5S) prende la parola preannunciando il voto favorevole del proprio Gruppo sulla proposta di documento conclusivo.

Si tratta di un documento complesso che affronta una tematica di grande attualità.

Particolarmente positivo è il giudizio sulle linee di intervento tracciate nel documento, nella parte in cui si individuano nelle iniziative di prevenzione e protezione i principali strumenti per contrastare il fenomeno. La legge sul cyberbullismo della scorsa legislatura ha costituito un primo importante passo, ma è necessario proseguire lungo il solco da essa tracciato, implementando gli interventi volti ad educare e sensibilizzare soprattutto ad un corretto uso della rete. Conclude sottolineando l'importanza di una capillare diffusione del documento che la Commissione si appresta a votare, anche al di fuori dell'ambito strettamente parlamentare.

L'onorevole Maria SPENA (FI) esprime vivo apprezzamento per il contenuto del documento conclusivo, in relazione al quale preannuncia il voto favorevole del proprio Gruppo. La questione del bullismo e del cyberbullismo costituisce un tema di

grande interesse, che impone una più ampia riflessione sui comportamenti e le devianze giovanili. È drammaticamente alta la percentuale di adolescenti e ragazzi che fanno sistematico uso di sostanze alcoliche e/o stupefacenti. Proprio tale uso è spesso alla base di comportamenti violenti e aggressivi che possono sfociare anche in atti di bullismo. Il documento che la Commissione sta per approvare potrebbe rappresentare un utile supporto, in termini di prevenzione, anche per gli operatori del mondo della scuola e in particolare per i dirigenti scolastici che nella loro attività possono trovarsi a dover affrontare questi fenomeni.

L'onorevole SIANI (PD), nel preannunciare il voto favorevole del proprio Gruppo, esprime vivo apprezzamento per il contenuto del documento che la Commissione si appresta a votare. Questo documento affronta, da un lato, l'antico fenomeno del bullismo e, dall'altro, quello più recente e pericoloso del cyberbullismo. Proprio con riguardo a quest'ultimo il documento individua, fra le principali misure di contrasto, la promozione di interventi educativi per un corretto uso delle tecnologie rivolti non solo ai ragazzi, ma anche alle loro famiglie. In linea di continuità con la legge 71 del 2017 il documento conclusivo ribadisce, quindi, l'importanza di un approccio educativo e formativo a questi fenomeni. Sul piano della repressione, in modo condivisibile, il documento evidenzia l'importanza di intervenire contrastando l'anonimato in rete. Altrettanto apprezzabili sono le indicazioni sulla necessità di promuovere l'utilizzo capillare e gratuito per l'utenza dei sistemi di *parental control* e di ogni altro filtro attivabile sui *devices*.

L'onorevole Claudia GOBBATO (Lega), nel preannunciare il voto favorevole del proprio Gruppo, osserva come bullismo e cyberbullismo siano fenomeni diffusi e in drammatica crescita. Si associa al giudizio positivo espresso dagli altri componenti della Commissione sulla proposta di documento conclusivo della indagine conoscitiva in titolo.

Nel ricordare che la Commissione giustizia della Camera dei deputati sta trattando alcuni disegni di legge proprio in materia di bullismo, auspica che delle considerazioni formulate nel documento conclusivo della indagine conoscitiva, la suddetta Commissione o, comunque, i suoi componenti possano tenere conto nel prosieguo dell'*iter* d'esame.

L'ampio e approfondito lavoro svolto dalla Commissione bicamerale può costituire una importante risorsa anche al di fuori dell'ambito strettamente parlamentare.

Dopo aver ricordato come un ulteriore e importante passo nel contrasto del fenomeno del bullismo sia stato compiuto con la legge n. 92 del 2019 mediante l'introduzione nelle scuole dell'insegnamento della educazione civica, intesa anche come educazione alla cittadinanza digitale, osserva come sia necessario proseguire lungo questo solco, portando avanti serie iniziative di contrasto, per arginare questa piaga sociale.

L'onorevole Maria Teresa BELLUCCI (FDI) dichiara il proprio voto favorevole sulla proposta di documento illustrata dalla Presidente.

Con l'indagine conoscitiva in esame, la Commissione bicamerale ha inteso affrontare una problematica di indubbio rilievo che si inserisce nel quadro del più ampio e preoccupante dilagare di forme di violenza e aggressività tra le giovani generazioni. Contrastare il bullismo significa prima di tutto prevenirlo. Il bullismo è un fenomeno complesso che involge oltre alla vittima e all'autore della condotta vessatoria anche i terzi, osservatori o a volte addirittura « *condivisor* » della violenza. Prevenire questo fenomeno significa anche interrompere un potenzialmente infinito circuito di violenza, per la quale la vittima molto spesso finisce per trasformarsi a sua volta in carnefice. È compito delle istituzioni, prima fra tutte la scuola, intervenire. Un approccio esclusivamente scolastico centrato deve essere però superato, in quanto, da solo, non è in grado di arginare il fenomeno. È necessario garantire il

giusto supporto alle famiglie in particolare con riguardo al cyberbullismo. Il documento conclusivo, che è il risultato di una lunga e approfondita attività conoscitiva, individua correttamente nelle misure di carattere preventivo il principale strumento di contrasto del fenomeno. Misure repressive, importanti sul più ampio piano della certezza della pena, intervengono tuttavia quando la violenza si è già concretizzata. Conclude ribadendo la necessità di promuovere e sostenere interventi e misure finalizzate a prevenire il fenomeno oggetto della indagine.

L'onorevole Veronica GIANNONE (Misto), nel preannunciare il proprio voto favorevole, esprime pieno apprezzamento per il contenuto della proposta di documento conclusivo illustrata dalla Presidente. Dai lavori dell'indagine conoscitiva emerge con chiarezza come bullismo e cyberbullismo siano fondamentalmente un problema culturale e sociale, che impone una più ampia riflessione sulle difficoltà che le famiglie incontrano nella educazione dei propri figli. È evidente che, in molti casi, i genitori non hanno un pieno controllo sui comportamenti dei figli, in particolare quando questi navigano in rete. Condivide l'opinione espressa dagli altri componenti della Commissione, per la quale deve essere garantita la massima diffusione a questo documento, il quale

potrebbe costituire un importante strumento anche per il mondo della scuola.

Prendono brevemente la parola la senatrice Grazia D'ANGELO (M5S) e l'onorevole Giuseppina VERSACE (FI), la quale, pur condividendo pienamente il merito dello schema di documento conclusivo, esprime rammarico per la mancata audizione dell'Osservatorio nazionale bullismo e doping.

La PRESIDENTE, nel prendere atto che non vi sono ulteriori richieste di intervento, pone ai voti lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva in titolo che, previa verifica del numero legale, risulta approvato. Dichiarata quindi conclusa la procedura informativa.

**Sulla recente nascita del figlio
dell'onorevole Marrocco.**

L'onorevole Maria SPENA (FI) prende la parola per esprimere i più fervidi auguri alla collega Marrocco per la recente nascita del figlio.

La presidente RONZULLI e tutti i componenti della Commissione si uniscono alle felicitazioni.

La seduta termina alle 16.10.

ALLEGATO

**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE
SULL'INDAGINE CONOSCITIVA SU BULLISMO E CYBERBULLISMO
(Doc. XVII-bis, n. 1).**

1. L'obiettivo della indagine

Con l'indagine conoscitiva in esame la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza si è proposta di analizzare il fenomeno del bullismo, realizzato sia nelle sue forme tradizionali sia attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Il cyberbullismo è una tra le forme più gravi di bullismo. Pur trattandosi nella sostanza di uno stesso fenomeno - connotato dalla comune matrice del carattere vessatorio e ripetuto della condotta in danno del minore - lo strumento telematico che caratterizza il cyberbullismo - influisce non solo sulle forme di manifestazione, ma anche e soprattutto sulla pericolosità sociale del fenomeno stesso.

Se i "bulli tradizionali" sono usualmente studenti, compagni di classe o, comunque, persone conosciute dalla vittima, i cyberbulli si muovono invece, molte volte, approfittando dell'anonimato garantito dall'utilizzo di *user-id*, *avatar* o *nickname* tipici delle piattaforme di interazione sociale *on line*. La vittima quindi non conosce spesso neppure l'identità di colui che la perseguita. Inoltre la rete finisce per amplificare a dismisura gli effetti lesivi della condotta, ben oltre l'ambito territoriale nel quale la vittima vive.

L'indagine svolta dalla Commissione ha inteso in primo luogo approfondire il contesto in cui il fenomeno si inquadra attraverso una analisi delle cause che ne sono alla base, individuando possibili iniziative mirate alla prevenzione e al contrasto del fenomeno. Si è ritenuto in questo contesto di valutare l'effettiva dimensione e diffusione del fenomeno ed in particolare del cyberbullismo, attraverso l'acquisizione di dati statistici.

Ancora, l'indagine ha consentito una prima verifica sulla concreta attuazione delle misure previste dal nostro ordinamento per contrastare e prevenire il fenomeno e in particolare sull'attuazione della legge 29 maggio 2017, n. 71, approvata dal Parlamento nel corso della XVII Legislatura. Questa legge ha previsto, da un lato, una serie di misure di carattere preventivo ed educativo nei confronti dei minori - vittime e autori del bullismo sul *web* -, da attuare anche in ambito scolastico e, dall'altro, ha introdotto la possibilità – nel caso di bullismo informatico – di ottenere provvedimenti inibitori e prescrittivi a tutela dei minorenni

(quali ad esempio l'oscuramento, la rimozione, il blocco di qualsiasi altro dato personale del minore diffuso su internet, con conservazione dei dati originali).

La Commissione, a conclusione dell'indagine, si propone di offrire con il presente documento un quadro ricognitivo delle evidenze emerse, indicando, nel contempo, al Parlamento spunti di riflessione per porre in essere una attività di prevenzione e di contrasto più incisiva del fenomeno, che veda coinvolte le istituzioni, ma soprattutto la scuola e le famiglie.

2. L'attività conoscitiva svolta

La Commissione, nel corso dei primi sei mesi di attività, ha svolto un ampio e articolato ciclo di audizioni per approfondire i temi oggetto dell'indagine conoscitiva. In questo paragrafo si intende fornire una sintetica ricognizione delle audizioni svolte.

2.1 L'audizione della Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza: il cyberbullismo e la questione dell'accesso dei minori alla rete

L'attività conoscitiva della Commissione è stata avviata, il 7 febbraio 2019, con l'audizione della Garante nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, dottoressa Filomena Albano, la quale ha inquadrato i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, nell'ambito dei più generali principi riconosciuti dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989 e in particolare nell'articolo 2, il quale vieta ogni forma di discriminazione; nell'articolo 16, per il quale i minori non devono subire nessuna forma di interferenza arbitraria o illegale nella loro vita privata; nell'articolo 17, il quale impone agli Stati parti di riconoscere l'importanza della funzione esercitata dai *mass media* e di vigilare affinché il fanciullo possa accedere ad informazioni e a materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali varie; nell'articolo 19, il quale prevede che gli Stati parti adottino ogni misura per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento; nell'articolo 24 che riconosce il diritto alla salute dei fanciulli ed infine all'articolo 28, il quale sancisce il diritto dei minori all'educazione.

Nel rilevare come, a differenza del bullismo, il cyberbullismo sia un fenomeno nuovo, legato all'era digitale, la Garante ha evidenziato l'esigenza di valutare il fenomeno nell'ambito di una riflessione più ampia sulla questione relativa all'accesso dei minori alla rete. Con il decreto legislativo n. 101 del 2018, con il quale sono state introdotte norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale al nuovo Regolamento europeo sulla *privacy*, è stata fissata a 14 anni l'età per il consenso digitale. Si tratta di una scelta italiana non condivisa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che, nel parere reso alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alle Commissioni parlamentari, aveva espresso il convincimento che l'età minima dovesse attestarsi ai 16 anni. Gli adolescenti che si accostano alla rete lo fanno senza una

adeguata "consapevolezza digitale" e ignorando i rischi che si celano dietro il gratuito accesso ai *social networks*. Da un confronto peraltro avviato dalla Autorità garante con i membri della Consulta dei ragazzi è emersa anche una scarsa cognizione del tema del trattamento e della riservatezza dei dati e del rapporto tra profilazione e pubblicità targhettizzata.

Per quanto concerne le misure per contrastare e prevenire i fenomeni, la Garante ha sottolineato come i "rimedi" più efficaci siano le iniziative di formazione ed educative. In proposito ha ricordato il progetto "Dallo scontro all'incontro: mediando si impara", il quale mira a trasmettere l'idea che saper comunicare efficacemente, imparare a riconoscere le emozioni e gestire positivamente la conflittualità costituisce un valore aggiunto e una risorsa preziosa nei rapporti interpersonali e il progetto "Riparare: conflitti e mediazione a scuola", di promozione della "cultura della mediazione" tra i ragazzi. Ulteriori iniziative - e in particolare programmi di *e-learning* volti a sensibilizzare e formare gli operatori sulle questioni del bullismo e del cyberbullismo - sono state avviate dall'Autorità garante in collaborazione con la Scuola superiore della Magistratura e, con la Scuola della Polizia. Ha ricordato infine, che i temi del bullismo e del cyberbullismo costituiscono una priorità anche a livello internazionale, come è confermato dal fatto che il prossimo *focus* della Rete europea dei Garanti dell'infanzia e dell'adolescenza sarà dedicato proprio alla protezione dei diritti dei minori nell'era digitale. Inoltre il tema della sicurezza in rete dei minori è stato oggetto anche di apposite Raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

2.2 Le audizioni degli esperti in pediatria, psicologia e psichiatria

Nel corso della indagine la Commissione ha proceduto poi alla audizione di vari esperti in psicologia e psichiatria, i quali hanno fornito elementi utili soprattutto con riguardo alla individuazione delle possibili cause del fenomeno.

In particolare sono stati auditi dalla Commissione la Presidente della Società italiana di psicanalisi (SPI), dottoressa Annamaria Nicolò; il professor Giuseppe Bersani, associato di psichiatria dell'Università La Sapienza di Roma; il Direttore dell'istituto di ortofonologia, professor Federico Bianchi di Castelbianco; la dottoressa Flavia Ferrazzoli, psicoterapeuta; la professoressa Benedetta Emanuela Palladino del Dipartimento di scienze della formazione e psicologia dell'Università di Firenze; la professoressa Maria Rita Parsi, psicologa e psicoterapeuta e infine il professor Dario Bacchini, ordinario di psicologia dello sviluppo e della educazione presso l'Università di Napoli Federico II.

2.1.a. Il bullismo e la vittimologia da trauma

Il bullismo è un fenomeno antico, del quale però la comunità scientifica italiana ha iniziato ad occuparsi "seriamente" solo alla fine degli anni Novanta, in ritardo rispetto agli altri Paesi europei. "

Oltre all'unanime riconoscimento della diffusività del fenomeno del bullismo e soprattutto del cyberbullismo, anche fra bambini della scuola primaria, in ragione di un precoce utilizzo di *smartphone* e *tablet*, gli esperti ascoltati hanno sottolineato come lo studio del bullismo imponga una riflessione anche sull'adolescenza intesa come importante fase dello sviluppo umano. Proprio in questa fase, infatti, ha luogo una vera e propria ristrutturazione della identità dell'individuo non solo sul piano fisico, ma anche su quello neuropsicologico.

Le vittime di bullismo, soprattutto se adolescenti, mostrano, infatti, tutti i segni ricorrenti nella vittimologia da trauma. Gli episodi di bullismo subiti possono comportare oltre a disturbi del sonno e ad altre forme di somatizzazione del trauma, anche imperiture modifiche della personalità, che finiscono per condizionare la vita delle vittime anche da adulti. Peraltro non è infrequente notare l'insorgenza nelle vittime di comportamenti aggressivi e vessatori: Altrettanto ricorrente è la rilevazione di un processo di identificazione fra il bullizzato e il suo persecutore, per il quale la vittima diventa carnefice, perseguitando a sua volta. Un ulteriore aspetto particolarmente grave è rappresentato dal processo di esclusione che il bullismo comporta per le vittime. All'esclusione dal gruppo sociale si associa poi un forte sentimento di vergogna nella vittima che spesso non riesce a condividere quanto accade neppure con le famiglie. Dietro il bullismo, è stato rilevato, si nascondono logiche di prevaricazione, prepotenza e abuso di potere.

Per quanto concerne il cyberbullismo gli auditi hanno evidenziato come la rete abbia profondamente mutato il tradizionale bullismo, amplificandone la portata sia nel tempo che nello spazio. L'impatto della rete sul fenomeno - è stato precisato - deve ritenersi ambivalente: da un lato, l'avvento della rete ha avuto l'effetto positivo di far emergere a livello mediatico il problema - da anni presente, ma del quale vi era scarsa consapevolezza - ma, dall'altro, la rete ha avuto un impatto negativo, rendendo più pericolose le manifestazioni del fenomeno.

La maggiore gravità del bullismo in rete è legata al fatto che l'anonimato e l'assenza di una relazione immediata e fisica fra autore e vittima tendono a rendere più aggressiva la condotta vessatoria, a cui si associa un forte sentimento di ineludibilità da parte del bullizzato che non riesce a trovare riparo in nessun luogo. Proprio nel cyberbullismo si riscontra, inoltre, con maggiore frequenza il processo identificativo tra vittima e carnefice, con la conseguenza che ai comportamenti vessatori subiti il minore reagisce - in molti casi - trasformandosi a sua volta in "bullo".

Una particolare attenzione è stata posta al tema dell'impatto della rete sui ragazzi affetti dalla sindrome di Hikikomori. Nella società contemporanea oltre centomila ragazzi vivono, infatti, ritirati in casa, scegliendo come uno contatto con la realtà il *web*. Questa forma di esasperato isolamento giovanile, qualificata appunto dalla psicologia come sindrome di Hikikomori - sindrome questa, in origine riscontrata fra i ragazzi giapponesi, che a fronte del sistema scolastico nipponico esasperatamente competitivo, abbandonavano la scuola - ha, a motivo dello sviluppo della rete, assunto caratteristiche nuove e pericolose. Si sta assistendo infatti ad un progressivo e preoccupante sopravvento del mondo virtuale su quello reale.

Sul fenomeno, ancora, un forte impatto ha il comportamento degli adulti, i quali o sminuendo la gravità degli atti perpetrati ovvero alimentando l'eco di siffatte condotte con un vero e proprio "effetto folla", può finire di fatto per incidere negativamente su di esso.

Gli esperti hanno inoltre fornito utili elementi per la individuazione delle cause sottese al fenomeno, le quali devono essere rintracciate nella condizione di "abbandono" e solitudine, nella quale vivono molti adolescenti e che sembrerebbe affondare le proprie origini anche in una scolarizzazione eccessivamente precoce.

2.1.b. La risposta al bullismo: la via della prevenzione e della formazione

Unanime è l'opinione degli esperti sulla inefficacia, in un'ottica di contrasto dei fenomeni oggetto della indagine, del ricorso alla repressione penale. E' invece più opportuno insistere sulla prevenzione e sulla formazione.

In ogni caso le iniziative da intraprendere devono riguardare ambedue i fenomeni: bullismo e cyberbullismo sono, pur nelle loro diversità, un unico fenomeno e di frequente non solo i bulli tradizionali sono anche bulli virtuali, ma anche le vittime delle violenze fisiche sono destinatarie delle aggressioni in rete. Occorre, in altri termini, una strategia unica.

E' importante rafforzare il ruolo della famiglia, promuovendo anche corsi di formazione specifici sull'uso corretto della rete e sui suoi rischi in favore dei genitori. Senza il controllo degli adulti, infatti, similmente al romanzo di William Golding " Il signore delle mosche", si rischia che la dinamica tra ragazzi sfoci nella violenza e nella reciproca sopraffazione. Nella Carta di Alba a tutela dei bambini nel *web*, elaborata dalla Fondazione Movimento bambino, si sottolinea proprio, ai fini di un sano utilizzo della rete e della prevenzione del fenomeno del bullismo *on line*, la necessità di contribuire alla formazione di una cultura digitale non solo dei ragazzi, ma anche e soprattutto degli adulti - genitori. Altrettanto importante è il favorire una riflessione su questi temi proprio all'interno della scuola, in quanto luogo di primaria aggregazione degli adolescenti, anche attraverso la realizzazione di sportelli di ascolto o l'istituzione della figura dello psicologo scolastico. Il dialogo e la promozione di attività che favoriscano, come quelle sportive, l'empatia e il sano spirito di gruppo sono importanti strumenti di contrasto e prevenzione. Sarebbe infine opportuno prevedere, similmente a quanto avviene per gli episodi di violenza ai danni di donne e di bambini l'istituzione di un "telefono antibullo".

2.3 Le audizioni di magistrati ed esperti in materie giuridiche

2.3.a. L'esperienza dei Tribunali per i minorenni di Milano e Roma: fra prevenzione e repressione

Un interessante punto di vista sul fenomeno è stato fornito alla Commissione dalle audizioni della Presidente del Tribunale per i minorenni di Milano, dottoressa Maria Carla Gatto e dalla Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, dottoressa Alida Montaldi.

No a nuove fattispecie di reato, sì alla introduzione di aggravanti ad effetto speciale

La dottoressa Maria Carla Gatto, pur esprimendo apprezzamento per la introduzione, con la c.d. legge sul codice rosso, del reato di *revenge porn*, ha ribadito l'assoluta inutilità di prevedere nuove fattispecie criminose per sanzionare le condotte nelle quali si sostanzia il fenomeno del bullismo, tenuto conto che l'ordinamento già contempla singole fattispecie di reato (minaccia, diffamazione e violazione *privacy*) volte a punire tali comportamenti. Sarebbe più opportuno, invece, a suo parere, prevedere la diffusione in rete come circostanza aggravante ad effetto speciale dei reati che interessano questo fenomeno. L'aggravamento avrebbe come effetto che la maggiore pena inciderebbe sul termine di prescrizione e anche sulla possibilità dell'emissione delle misure cautelari. La previsione dell'aggravante consentirebbe inoltre di includere nella valutazione del comportamento delittuoso anche tutti i reati che si ricollegano all'*hate speech* e che mantengono una loro specificità in ragione della necessità di bilanciamento con l'interesse costituzionalmente tutelato della libertà di espressione.

I correttivi proposti alla legge n. 71 del 2017: una maggiore responsabilizzazione delle famiglie e una maggiore organicità degli interventi

La Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma ha espresso un giudizio fortemente positivo sulla legge n. 71 del 2017, evidenziandone la piena coerenza con tutto il sistema delle tutele predisposte per la condizione minorile. In linea con la ratio della legge la Presidente del Tribunale capitolino ha ricordato i positivi risultati del progetto Educal, che, nel territorio, ha consentito di portare - grazie alla collaborazione di magistratura e avvocatura- in molti licei la simulazione di processi penale, anche su fatti riconducibili ai fenomeni oggetto della indagine.

Un giudizio altrettanto positivo è stato espresso anche dalla Presidente del Tribunale dei minorenni di Milano. Quest'ultima, tuttavia, pur riconoscendo a tale legge il merito di aver ritenuto il cyberbullismo una priorità per le politiche educative e di aver individuato l'istituzione scolastica come agenzia privilegiata, in ragione della sua idoneità a formare le nuove generazioni alla cittadinanza digitale e a promuovere un corretto esercizio di diritti e doveri nello spazio di azione e di espressione del mondo del *web*, ha espresso perplessità per

il carattere frammentario e non organico degli interventi apprestati. La legge infatti demanda la promozione di progetti per il contrasto del fenomeno del bullismo alle singole istituzioni scolastiche attraverso il coinvolgimento di associazioni presenti sul territorio. Sarebbe più opportuno, secondo l'audita, realizzare una omogeneizzazione delle iniziative e una armonizzazione degli interventi, anche con specifico riferimento ai finanziamenti ripartiti tra livello statale e regionale. Più in generale una efficace politica di prevenzione del fenomeno non dovrebbe, secondo la dottoressa Gatto, prescindere dal rafforzamento del ruolo delle famiglie che costituiscono la primaria agenzia educativa. In proposito l'audita ha sottolineato l'esigenza di intervenire sul *gap* intergenerazionale esistente fra adulti e nativi digitali, suggerendo la previsione di puntuali obblighi informativi da parte degli operatori del settore ai genitori, così da favorire la conoscenza di informazioni tecnico informatiche necessarie per poter efficacemente vigilare sui figli, quando navigano in rete. Altrettanto auspicabile sarebbe la previsione dell'obbligatorio inserimento nei contratti stipulati con le compagnie telefoniche al momento dell'acquisto dei *devices* destinati ai minori, di precisi richiami alle norme sulla responsabilità civile genitoriale a fronte di eventuali illeciti commessi dai minori sulla rete, così da accrescere la necessità di una loro attenta vigilanza sul flusso informativo dei figli. Il richiamo alla responsabilità civile potrebbe indurre gli adulti ad attivare sistemi di protezione sui *devices* utilizzati dai minori.

Bullismo e giustizia minorile: l'applicazione dei procedimenti amministrativi ex articoli 25 e ss del Regio decreto-legge n. 1404 del 1934

Con riguardo ai fenomeni oggetto dell'indagine, la Presidente Gatto ha sottolineato come, nell'esperienza milanese, la tutela del minore venga attuata senza arrivare alla sanzione penale, ricorrendo allo strumento dei procedimenti amministrativi, previsti dagli articoli 25 e seguenti del Regio decreto legge n. 1404 del 20 luglio 1934. Questi procedimenti hanno ad oggetto l'eventuale applicazione di misure rieducative nei confronti di adolescenti e giovani a rischio di disadattamento e devianza perché privi di un adeguato indirizzo educativo nell'ambito familiare. L'intervento giudiziario è diretto alla rimozione dei fattori che possono incidere negativamente, in senso antisociale, sul percorso di crescita dei giovani e alla realizzazione, insieme a loro e ai servizi competenti, di progetti che mettano ordine nella loro vita secondo obiettivi positivi e costruttivi. La Presidente, nel fornire alcuni dati sulla mole di affari del Tribunale per i minorenni di Milano, nel quale le pendenze al 31 dicembre 2018 ammontano a 1732 con una sopravvenienza annua che oscilla tra i 660 e i 700 procedimenti, ha sensibilizzato la Commissione sulla necessità di interventi volti ad incrementare le risorse umane e strumentali del suddetto organo giurisdizionale, al fine di consentirgli di adempiere nel modo più efficace possibile ai compiti che la legge gli riconosce.

Il ricorso ai procedimenti ex articoli 25 e seguenti non trova invece riscontro nella realtà del Tribunale per i minorenni di Roma. In proposito la presidente Montaldi, nel fornire alcuni

dati relativi ai procedimenti per il reato di cui all'articolo 612-*bis* (atti persecutori) nel biennio 2017 - 2018, (nel 2017: 58 iscrizioni contro autori noti e 12 contro autori ignoti; nel 2018: 44 iscrizioni contro noti e 4 iscrizioni contro ignoti), ha sottolineato come rispetto al numero di iscrizioni le richieste di rinvio a giudizio siano ben più limitate (21 nel 2017 e 7 nel 2018) e come nei procedimenti abbia trovato ampia applicazione l'istituto della messa alla prova.

2.3.b. Professori di diritto e avvocati: fra lotta all'anonimato in rete e repressione penale

Al fine di valutare la possibile introduzioni di modifiche al quadro legislativo vigente con particolare riguardo al profilo della repressione dei fenomeni la Commissione ha audito alcuni professori universitari e avvocati.

In particolare sono stati ascoltati il professor Alberto Maria Gambino, presidente dell'associazione Scienza & vita; la professoressa Caterina Flick, docente di diritto penale d'impresa, diritto e criminalità informativa e *privacy*; l'avvocato Maria Sabina Lembo, docente di diritto e procedura penale; il professor Maurizio Mensi, docente presso l'Università Luiss e l'avvocato Luciana Delfini, docente presso l'Università di Tor Vergata. E' stato infine acquisito agli atti il contributo del professor Ciro Grandi, professore associato di diritto penale presso l'Università degli studi di Ferrara.

Una strategia comune contro bullismo e cyberbullismo. Il cyberbullismo e la lotta all'anonimato in rete

Il professor Gambino, dopo aver espresso un giudizio complessivamente positivo sulla legge n. 71 del 2017, ne ha rilevato un intrinseco limite nel fatto che essa trova applicazione solo con riguardo al fenomeno del cyberbullismo e non anche in relazione al bullismo tradizionale. Si tratta, a suo parere, di due fenomeni affini che richiedono di essere affrontati unitariamente. L'auditore ha poi sottolineato l'importanza di inquadrare il problema, soprattutto del cyberbullismo, nell'ambito di una più ampia riflessione sulla questione dell'anonimato in rete, evidenziando la necessità di intervenire sulla percezione della presunzione di anonimato nella quale confidano molti adolescenti e bambini quando navigano in rete. Altrettanto opportuno sarebbe, soprattutto al fine di garantire una maggiore sensibilizzazione delle famiglie, valutare la previsione di sanzioni di carattere economico in capo a coloro che violano le regole della corretta navigazione in rete. Ciò è possibile in quanto per utilizzo di gran parte dei *social network*, l'utente è tenuto ad indicare - già a legislazione vigente - gli estremi di una carta di credito. In tal modo si finirebbe per responsabilizzare i genitori in merito alle attività che i loro figli pongono in essere attraverso *smartphone* o *tablet*.

Il cyberbullismo e la responsabilità degli operatori di rete e delle piattaforme

Puntuali proposte di modifica/integrazione alla legislazione vigente e alla legge n. 71 sono state, poi, formulate dalla professoressa Flick, la quale ha rilevato la necessità di un intervento sul suo ambito di applicazione, prevedendo una differenziazione sul piano della disciplina a seconda dell'età degli autori della condotta. A suo parere, con riguardo agli infraquattordicenni sarebbe auspicabile prevedere forme più puntuali, di quelle previste dal codice civile, di responsabilità dei genitori per le condotte illecite poste in essere in rete dai figli. I fenomeni oggetto dell'indagine conoscitiva, infatti, anche in ragione della diffusione precoce degli strumenti informatici, interessano anche bambini, giuridicamente non responsabili. Un ulteriore intervento dovrebbe sostanziarsi nella previsione di puntuali obblighi e forme di responsabilità anche per gli operatori di rete e per le piattaforme elettroniche. Si tratta di un tema particolarmente complesso che in parte è stato affrontato con riguardo alla materia relativa al trattamento dei dati personali. A suo parere più che prevedere in capo a tali soggetti obblighi di controllo preventivo sui contenuti pubblicati in rete, sarebbe preferibile optare per un loro maggiore coinvolgimento nell'attività di intervento e di rimozione dei contenuti su segnalazione anche dell'autorità giudiziaria. La questione della responsabilità delle piattaforme presenta, comunque, un profilo di indubbia problematicità legato al fatto che molte di esse hanno sede in ordinamenti extra europei. Per quanto riguarda il profilo repressivo del fenomeno l'audita ha sottolineato l'importanza di introdurre un sistema sanzionatorio, non improntato alla tradizionale logica penale, ma incentrato, anche in chiave di recupero del reo, sullo svolgimento di attività sociali e di condotte riparatorie.

Bullismo: fra esigenze repressive e giustizia riparativa

L'intervento dell'avvocato Maria Sabina Lembo si è invece concentrato su due distinte linee di intervento: da un lato l'incentivazione di tutte quelle misure finalizzate a promuovere l'educazione alla convivenza civile e alla legalità, attraverso la previsione "a regime" e in modo più sistematico delle iniziative formative già contemplate dalla legge n. 71 e dall'altro sulla valutazione di interventi sia sul diritto sostanziale penale che sulla giustizia penale.

Relativamente alla questione relativa alla repressione del fenomeno sarebbe preferibile optare per l'introduzione di circostanze aggravanti per alcuni dei reati, già contemplati dall'ordinamento, ai quali le condotte in esame possono essere ricondotte. Sul piano della giustizia penale l'avvocato Lembo ha evidenziato l'importanza di introdurre meccanismi di giustizia riparativa anche in questo settore, così da trovare, attraverso il coinvolgimento della vittima, dell'autore del reato e della comunità, la più opportuna soluzione agli effetti del conflitto generato dal fatto delittuoso allo scopo di promuovere la ripresa o l'avvio di un dialogo tra le parti, la loro eventuale riconciliazione, la riparazione anche simbolica del danno e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo.

Il cyberbullismo e l'utilizzo della intelligenza artificiale

L'avvocato Delfini ha invece sottolineato la necessità di un univoco quadro definitorio, basato su puntuali rilevazioni statistiche. Si deve trattare di una rilevazione scientifica, da realizzarsi sulla base di specifiche linee guida, la cui adozione dovrebbe essere prevista a livello legislativo. La definizione di tali linee guida potrebbe essere demandata anche al Tavolo tecnico previsto dalla legge n. 71 del 2017, eventualmente integrato con esperti di statistica. Tanto più scientifica sarà la rappresentazione del fenomeno tanto più efficaci saranno le misure di intervento che il legislatore potrà mettere in campo. L'audita ha quindi evidenziato la dinamica trilaterale che connota il fenomeno e che vede coinvolti, oltre alla vittima e all'autore, anche i terzi spettatori, che in qualche modo, con la loro condotta, non solo rafforzano il comportamento del bullo, ma finiscono per diventarne complici. Ha poi riferito, dal punto di vista forense, gli esiti del progetto Educal, portato avanti dall'Avvocatura e dalla Magistratura e ricordato anche dalla Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma (*si veda par.2.3.a*), da oltre tre anni, nei licei romani. Ciò che è emerso da tali simulazioni processuali è la scarsa consapevolezza da parte dei minori non solo della rilevanza penale di certe condotte, ma anche e soprattutto delle conseguenze civilistiche sul piano risarcitorio per i genitori. A parere dell'audita, la questione del bullismo e del cyberbullismo impone, poi, una riflessione anche sull'utilizzo della intelligenza artificiale e sull'impatto che l'utilizzo di algoritmi può determinare sul piano della tutela dei diritti umani. Si tratta di un dibattito che è già all'attenzione delle organizzazioni internazionali. È vero infatti che l'intelligenza artificiale può aiutare nella prevenzione del cyberbullismo, ad esempio attraverso la automatica rimozione di contenuti offensivi, ma è altrettanto vero che essa rischia di determinare e di favorire la creazione di stereotipi. In ogni caso la gestione di tali strumenti non può essere lasciata unicamente nelle mani dei "signori" della rete, ma deve essere veicolata e normata dalle istituzioni. Sempre con riguardo all'utilizzo dell'intelligenza artificiale per la prevenzione del fenomeno l'avvocato Delfini ha dato conto del recente progetto Creep, portato avanti in alcune scuole medie della provincia di Trento, il cui obiettivo è quello di realizzare un *software* di analisi semantica che aiuti ad analizzare i profili *social* dei ragazzi e a dare vita ad un *virtual chatbot*, che offra alle potenziali vittime consigli e suggerimenti su come comportarsi. Questi sistemi di per sé virtuosi devono essere però, gestiti dalle istituzioni, in primo luogo le scuole, e supportati dalle famiglie.

Il cyberbullismo fra protezione dei dati personali e disciplina dei contenuti in rete

L'intervento del professor Mensi si è invece sostanziato in una ampia disamina del fenomeno in rapporto alle problematiche connesse alla protezione dei dati personali. Condividendo la posizione espressa anche da altri auditi, ha formulato serie riserve sulla scelta del legislatore italiano di fissare a 14 anni l'età per il consenso digitale. Tale consenso deve essere libero, specifico, informato e inequivocabile e la sua richiesta deve essere facilmente accessibile, formulata in termini comprensibili con un linguaggio semplice e chiaro. Al

riguardo il Regolamento (UE) 2016/679 in materia di protezione dei dati personali ha tratto spunto dalla normativa internazionale, in particolare dal COPA (*Child Online Protection Act*), legge federale statunitense che risale al 1998 ed entrata in vigore nel 2000, che contiene norme specifiche per la protezione dei minori sotto i 13 anni e dà la possibilità agli *Internet Service Provider* di procurarsi il consenso da parte dei genitori e verificare la sussistenza di tale consenso prima della raccolta dati. Le tematiche oggetto dell'indagine richiedono - secondo l'audit - un approfondimento anche della questione relativa alla disciplina dei contenuti in rete, oggetto della recente Direttiva (UE) 2018/1808, entrata in vigore il 18 dicembre 2018 e che dovrà essere trasposta entro il 19 settembre 2020. Tale direttiva modifica la precedente direttiva 2010/13/UE, in tema di servizi di media audiovisivi. Essa introduce norme a tutela dei minori non soltanto per quanto riguarda i servizi tradizionali di trasmissione televisiva, includendo anche i servizi di *media* audiovisivi a richiesta, ma prevede alcune disposizioni relative alle piattaforme, in particolare quelle per la condivisione di audio e video e per la diffusione di contenuti generati dagli utenti o in modo automatizzato tramite algoritmi. Aggiorna pertanto la disciplina sui servizi di media audiovisivi con un intervento di armonizzazione minima che prevede nuove norme a tutela dei minori che estendono le misure di protezione applicabili ai servizi di trasmissione televisiva anche quelli a richiesta. La direttiva distingue tra contenuti «che possono nuocere» e contenuti che possono essere «maggiormente nocivi» per lo sviluppo e la salute dei minori ed estende altresì ai servizi di media audiovisivi a richiesta le disposizioni in materia di pubblicità. Analogamente estende l'ambito di applicazione del divieto delle pubblicità di alcolici dirette ai minori, nonché il divieto di *product placement* nei programmi televisivi per bambini. Molto importante, soprattutto in relazione alla espansione delle nuove piattaforme di diffusione dei contenuti audiovisivi, è il divieto di utilizzare per scopi commerciali i dati personali dei minori raccolti o altrimenti generati dai fornitori di servizi di nel contesto delle misure tecniche di protezione dei minori. La novità più importante riguarda tuttavia i contenuti trasmessi attraverso le nuove piattaforme per la condivisione di audio e video, anche quando si tratta di contenuti generati dagli utenti o in modo automatizzato o con algoritmi. Impone infatti ai fornitori di tali piattaforme l'adozione di misure appropriate per tutelare i minori dai contenuti che possono nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale, ferma restando l'esenzione di responsabilità prevista per i fornitori di servizi della società dell'informazione dalla direttiva *e-commerce* 2000/31/UE, che non sono tenuti a un obbligo generale di sorveglianza o di ricerca attiva di contenuti illeciti. Al riguardo viene inserito all'interno della direttiva SMAV un nuovo «Capo IX bis» in tema di disposizioni applicabili ai servizi di piattaforma per la condivisione di video. La direttiva impone quindi agli Stati membri di introdurre misure volte ad assicurare che i fornitori di piattaforme per la condivisione di video soggetti alla loro giurisdizione adottino misure adeguate per tutelare i minori da programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive che possano nuocere al loro sviluppo fisico, mentale o morale. Tali misure – che possono consistere, per esempio, nell'istituzione di meccanismi trasparenti e di facile uso, nell'applicazione di sistemi per verificare l'età degli utenti o sistemi

di controllo parentale – non devono comunque comportare l'introduzione di misure di controllo *ex ante* o il filtraggio dei contenuti nel momento in cui vengono caricati che non siano conformi all'art. 15 della direttiva 2000/31/UE. Tale norma limita la possibilità di introdurre sistemi di filtraggio ai casi in cui ciò sia necessario per la prevenzione o la repressione di attività illecite, a tutela del principio fondamentale della libertà della rete. Il necessario bilanciamento fra la libertà di espressione e informazione e gli interessi dei soggetti più deboli, quali i minori, che accedono al web, costituisce infatti l'elemento fondamentale del quadro giuridico vigente, nazionale ed europeo. In questa prospettiva si rende possibile l'introduzione di strumenti tecnologici di protezione basati sul *filtering* volti alla tutela dei minori. Restano comunque vietati i sistemi di filtraggio che permettano una sorveglianza generalizzata ed a tempo indeterminato sulle informazioni immesse in rete, come chiarito dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Scarlet – Sabam* del 2011 e *Sabam - Netlog* del 2012.

Alla luce di tale complesso quadro normativo il professor Mensi ha ribadito la necessità di calibrare con attenzione ogni misura quando si fa riferimento al tema dell'anonimato in rete e alla possibilità di prevedere che le piattaforme siano abilitate a raccogliere i dati degli utenti per verificarne l'età.

2.4 Le audizioni delle associazioni e di enti rilevanti

Un importante spazio la Commissione ha riservato, poi, nell'ambito della propria attività conoscitiva, al mondo delle associazioni, ascoltando, da un lato, le più rappresentative del mondo dell'infanzia e, dall'altro, quelle invece più legate alle questioni del *web* e della sicurezza in rete.

2.4.a Le misure promosse dalle associazioni più rappresentative del mondo dell'infanzia e del volontariato

La Commissione ha ascoltato i rappresentanti di *Save the children* e di Telefono azzurro, i quali nell'evidenziare come questi fenomeni debbano essere affrontati principalmente ricorrendo a interventi volti a promuovere un corretto uso della rete e più in generale sani principi di convivenza civica, hanno dato conto in modo puntuale delle iniziative svolte (*si vedano i parr. 7.1 e 7.2.a*).

E' stata poi ascoltato anche il Movimento delle associazioni di volontariato italiano (Moige). La vice presidente, dottoressa Elisabetta Scala ha ricordato alla Commissione come la propria organizzazione da oltre 10 anni, abbia avviato una collaborazione con il MIUR, la Polizia Postale, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e con l'Associazione dei comuni italiani (Anci) per promuovere iniziative legate al fenomeno oggetto della indagine.

Con l'Anci, in particolare, è stato siglato un Protocollo d'Intesa con lo scopo di coinvolgere i comuni e le scuole nella prevenzione e nel contrasto al bullismo anche in applicazione della legge n. 71 del 2017 per sostenere i minori vittime di atti di cyberbullismo nonché per rieducare i bulli. L'obiettivo primario dei progetti portati avanti dal Moige è quello di formare e informare minori e adulti sulla prevenzione al fenomeno del bullismo e del cyberbullismo e sul corretto e responsabile uso della rete, oltre a proteggere il minore, compresa la sua *privacy* e la sua immagine nell'ambito dei servizi di *social network* e di promuovere la conoscenza e la comprensione riguardo ai rischi, alle norme, alle garanzie e ai diritti dei minori e dei titolari della responsabilità genitoriale. Il Moige peraltro, ha ricordato la vice presidente, ha, nel corso degli ultimi anni, anche condotto indagini di tipo statistico sul fenomeno del bullismo e, soprattutto, del cyberbullismo, da cui sono emersi dei dati preoccupanti (*si veda par. 4.2*). Dopo aver ricordato le azioni messe in campo in un'ottica di prevenzione (*si veda par. 7.1.a*), la vice presidente Scala ha segnalato che, nell'ambito dell'offerta formativa e nell'ottica della prevenzione e del contrasto al bullismo e al cyberbullismo, è stata istituita la prassi UNI/PdR 42:2018 "Prevenzione e contrasto del bullismo": si tratta di un documento importante e concreto finalizzato ad individuare i rischi ai quali i minori sono esposti ed assicurare una gestione operativa in grado di eliminarli e/o ridurli. A parere dell'audita è necessario che il legislatore intervenga in materia di bullismo e cyberbullismo in primo luogo vietando ai minorenni l'accesso ai servizi della società dell'informazione senza il consenso dei genitori. Inoltre ai fini della certificazione della veridicità sull'età del sottoscrittore e quindi della validità del consenso espresso, sarebbe opportuno prevedere che chiunque si accinga alla sottoscrizione sia tenuto ad allegare copia informatica, previa scansione, del proprio documento d'identità e se minorenne tale sottoscrizione dovrà essere posta in essere dall'esercente la potestà genitoriale e/o dal tutore. In secondo luogo dovrebbe essere previsto come obbligatoria per gli *Internet service provider* la predisposizione di filtri efficaci che impediscano ai minorenni di inserire i propri dati e, soprattutto, impedire il loro l'utilizzo per fini commerciali.

Altrettanto attiva sul tema del bullismo e del cyberbullismo è l'Unicef: oltre ad iniziative di tipo formativo nelle scuole (*si veda par. 7.1.b*) il Comitato italiano per il Fondo delle Nazioni unite per l'infanzia ha realizzato con l'Associazione Camera nazionale avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni (CamMino), una guida sull'uso sicuro della rete per i genitori e diffusa in occasione dell'ultimo *Safer Internet day*.

Il dottor Bellini dell'Ufficio *advocacy* istituzionale dell'Unicef ha fornito, poi, importanti elementi sulla legge n. 71 del 2017, lamentando la mancata adozione del Piano di azione ivi contemplato e la decisione di non procedere ad una nuova riconvocazione del tavolo tecnico. Sempre con riguardo alla legge del 2017 ha sollecitato la Commissione a farsi promotrice di iniziative volte ad ampliare l'ambito soggettivo di applicazione della legge, consentendo anche ai minori di quattordici anni di poter inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito *internet* o del *social media* un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco dei

contenuti diffusi nella rete. Dopo aver evidenziato l'importanza della scuola nell'ambito della politica di prevenzione del fenomeno e sottolineato l'inadeguatezza delle risorse stanziata nella legge n. 71, ha rilevato la necessità di un intervento volto a meglio precisare la formazione dei docenti referenti per il cyberbullismo. Condividendo posizioni già espresse ha sottolineato come l'unico strumento in grado di fronteggiare efficacemente i fenomeni oggetto della indagine sia la diffusione di una corretta consapevolezza digitale.

Un costante impegno nel campo del contrasto e della prevenzione del fenomeno del bullismo ha mostrato anche il Movimento delle associazioni di volontariato italiano (Modavi). La presidente dell'associazione, dottoressa Celestini Campanari, ha dato conto degli esiti dei progetti *Fairo* e *San* realizzati dal Movimento delle associazioni di volontariato italiano e afferenti rispettivamente alla violenza di genere e alla inclusione dei giovani migranti. Da entrambi gli studi emerge l'importanza, soprattutto con riguardo alla prevenzione, del contesto familiare. Relativamente al fenomeno del bullismo nelle suddette indagini particolare attenzione è stata dedicata al ruolo degli osservatori, i quali, a fronte di atti di bullismo, preferiscono astenersi da ogni intervento. Tale ruolo è grave soprattutto nei casi di cyberbullismo laddove risulta evidente la scarsa consapevolezza della gravità degli atti compiuti. Più in generale bullismo e cyberbullismo sono fenomeni spesso accentuati e favoriti da un lato, dal contesto di solitudine nel quale vivono gran parte degli adolescenti e dall'altro, con riguardo ai giovani migranti, anche dalla presenza di barriere di carattere culturale e linguistico.

2.4.b Il bullismo e il cyberbullismo: fra diritto del web e diritto di famiglia

Un ulteriore approfondimento delle questioni connesse al diritto della *privacy* e delle comunicazioni è stato poi possibile grazie alla audizione di alcune associazioni. In particolare sono stati auditi i rappresentanti del Comitato regionale per le comunicazioni del Lazio (Corecom Lazio), dell'Associazione Cromosoma 2.0., del Centro nazionale anticiberbullismo (Cnac) e dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia.

Per quanto riguarda il Corecom Lazio, il presidente, dottor Petrucci, ha ricordato alla Commissione le competenze dei Comitati regionali per le comunicazioni, sottolineando come tali attività si sostanzino nella risoluzione stragiudiziale di controversie fra privati e società operanti nel campo delle telecomunicazioni, nonché nella prevenzione di fenomeni patologici legati ai mezzi di comunicazione quali il cyberbullismo. In questo contesto di indubbio rilievo sono tutte quelle iniziative volte a favorire un utilizzo consapevole della rete e dei suoi rischi e ad assicurare una più sicura navigazione, ma anche l'apertura di sportelli fisici e virtuali a sostegno delle vittime.

L'Associazione Cromosoma 2.0., costituita da avvocati e giuristi esperti in diritto dell'informatica e in diritto della *privacy*, ha rilevato invece come il cyberbullismo si inserisca nell'ambito delle varie e molteplici attività illecite che possono essere perpetrate attraverso la rete. L'avvocato Lecchi, presidente dell'associazione, ha sottolineato come vi sia una diffusa ignoranza nell'utilizzo degli strumenti tecnologici e dei suoi rischi soprattutto da parte della comunità educante. La scelta legislativa di demandare la promozione di progetti per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo alle singole istituzioni scolastiche attraverso il coinvolgimento di associazioni presenti sul territorio, ha reso - a suo parere - alquanto disomogenea la qualità delle iniziative formative. Tali iniziative appaiono carenti soprattutto sul piano della preparazione giuridica. E' evidente anche la scarsa consapevolezza della diffusività e sostanziale incancellabilità dei dati immessi in rete. Una particolare attenzione ha infine posto sul fenomeno del *sexting* sottolineando come dietro esso si possano celare, in alcuni casi, forme di auto prostituzione e prostituzione minorile.

Un approccio strettamente giuridico al fenomeno è ravvisabile anche nell'intervento dell'avvocato Bolognini, presidente del Centro nazionale anticyberbullismo (Cnac), il quale, dopo aver ricordato che il Centro nazionale anti cyber-bullismo nasce in senso all'istituto italiano per la *privacy* e la valorizzazione dei dati, ha precisato che esso si propone di prevenire e contrastare, mediante l'offerta di supporto legale, attività di sensibilizzazione e *cyber-coaching*, gli episodi di cyberbullismo che quotidianamente imperversano nel *web*. In proposito ha fatto presente alla Commissione come nel corso del 2018 siano pervenute al Centro circa cento segnalazioni, della quale oltre la metà si è rivelata essere relativa ad episodi non collegati cyberbullismo ma, più che altro, riconducibili ad un aspro esercizio del diritto di critica. Nello svolgimento della propria attività il Centro si avvale non solo della collaborazione di importanti studi legali che operano *pro bono*, ma anche di una interlocuzione privilegiata con i colossi del mondo del *web*. L'avvocato Bolognini, poi, ha sottoposto all'attenzione della Commissione alcune possibili proposte di modifica della legge n. 71 del 2017, la quale, pur rappresentando un primo importante passo nel contrasto del fenomeno, presenta alcune intrinseche criticità.

L'audito ha sottolineato, in particolare, l'esigenza di un rafforzamento del sistema di recupero dei cyberbulli, anche attraverso la previsione di capillari centri sul territorio. A ben vedere infatti l'istituto dell'ammonimento del questore rischia di rivelarsi inutile se ad esso non seguono interventi di recupero sostenuti sul territorio. Un ulteriore limite della legge del 2017 è rappresentato dallo scarso coinvolgimento del ruolo delle famiglie nella prevenzione del fenomeno. L'esperienza mostra come in molti casi l'operato delle famiglie del cyberbullo si ponga addirittura in contrasto con l'attività svolta dal dirigente scolastico a fronte di casi di cyberbullismo. La condotta dei genitori inoltre, spesso si sostanzia in un esplicito appoggio della condotta vessatoria posta in essere dai figli, ingenerando dinamiche qualificabili come paramafiose. Sarebbe quindi, a suo parere, necessario intervenire su questo profilo prevedendo, fra le altre, forme di responsabilità anche di carattere patrimoniale. Infine

un ultimo limite della legge n. 71 è rappresentato dal suo ambito di applicazione, circoscritto ai soli minori. Si tratta di un limite particolarmente grave, come è dimostrato dal fatto che gran parte delle segnalazioni riguardano episodi di cyberbullismo compiuti o subiti da adulti.

Infine il dottor Cecchella, presidente dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia, ha sottolineato come la propria associazione si sia occupata del tema oggetto dell'indagine sotto il profilo della formazione specialistica del personale, in particolare di avvocati e magistrati, che si trovano ad affrontare casi di cyberbullismo. Similmente ad altri auditi anche il dottor Cecchella ritiene che il bullismo e il cyberbullismo non si debbano contrastare con misure di carattere penale, ma con misure di natura riparativa. Per quanto riguarda la legge n. 71 del 2017, ha sottolineato l'esigenza di un rafforzamento del ruolo formativo delle famiglie valutando anche l'applicazione dell'istituto della mediazione familiare quale strumento di dialogo intergenerazionale. Associandosi a critiche già formulate, ha ribadito la necessità di prevedere più stringenti forme di responsabilità per gli Internet *provider*.

2.5 Il mondo della comunicazione

Con particolare riguardo al profilo del cyberbullismo e al fatto che tale fenomeno si connota proprio per la realizzazione delle condotte vessatorie attraverso il ricorso alla rete internet, la Commissione ha ritenuto di audire i gestori della rete, ascoltando i rappresentanti di Assotelecomunicazioni, di Tim s.p.a., Vodafone Italia s.p.a. e Wind Tre s.p.a., nonché, i rappresentanti di Huawei Italia, di *Facebook* e di Google.

La questione della net neutrality e la circolazione in forma criptata delle informazioni in rete

Assotelecomunicazioni è l'associazione di categoria che, nel sistema di Confindustria, rappresenta la filiera delle telecomunicazioni costituita dalle imprese delle diverse aree merceologiche che le appartengono, tra le quali, tra le altre, le imprese che gestiscono reti di telecomunicazioni fisse e radio-mobili e servizi digitali accessori, i produttori ed i fornitori di terminali-utente, i produttori ed i fornitori di infrastrutture di rete. Il dottor Guindani, presidente dell'Associazione, nel suo intervento in Commissione, ha evidenziato come le società rappresentate da Assotelecomunicazioni, in quanto fornitori di comunicazioni elettroniche, di fatto non abbiano il diretto controllo dei contenuti immessi in rete. La questione della sicurezza dei minori in rete non può prescindere dalla più ampia riflessione sulla cosiddetta *net neutrality* per la quale le reti di comunicazione devono assicurare la libertà di comunicazione. Sul piano tecnologico le informazioni navigano in forma criptata e l'accesso a tali informazioni è possibile solo a fronte della esplicita richiesta dell'autorità giudiziaria.

Gli operatori di telefonia mobile: fra iniziative formative e strumenti di protezione

L'attenzione dei rappresentanti di Vodafone Italia s.p.a., Tim s.p.a. e Wind-tre invece si è focalizzata di più sugli strumenti di protezione attivabili nel quadro dei servizi di telefonia mobile (si veda *amplius* 7.2.b) e sulle iniziative, portate avanti anche con interlocutori istituzionali per la formazione e l'educazione dei nuovi cittadini digitali. Il dottor Luigi De Vecchis, presidente Huawei Technologies Co. Ltd per l'Italia, riprendendo considerazioni svolte anche da Assotelecomunicazioni, ha evidenziato come la tematica oggetto dell'indagine conoscitiva coinvolga soprattutto le aziende che operano sulla rete e in particolare quelle che creano *APP*. Proprio con questi soggetti la Huawei ha avviato una stretta collaborazione, finalizzata alla precoce individuazione e rimozione di comportamenti "strani" commessi in rete.

Google e la repressione dei comportamenti "scorretti" in rete

Il contrasto al fenomeno del cyberbullismo - come ha sottolineato dottoressa Martina Colasante, *policy analyst* di Google LLC Italia e Grecia - riveste per Google una indubbia importanza. Ha quindi riferito delle azioni che Google porta avanti per prevenire e reprimere comportamenti "scorretti" in rete. Tali azioni si sostanziano in primo luogo nella rimozione da Youtube di contenuti pericolosi, quali quelli che incitano all'odio. Ha in proposito ricordato come nell'ultimo trimestre del 2018 siano stati rimossi oltre 39 mila contenuti pericolosi riconducibili a condotte di bullismo e cyberbullismo; oltre il 70 per cento dei video è stato peraltro rimosso prima della prima visualizzazione. Un secondo ordine di interventi è rappresentato dalla predisposizione di strumenti per le famiglie finalizzati a costruire un ambiente digitale più protetto per i figli. In questo contesto si inseriscono *Family link*, *Youtube kids*, nonché i filtri *safe search*. Similmente ai gestori della rete anche Google è particolarmente impegnata in iniziative di lungo periodo sui temi della sicurezza online. Fra queste iniziative ricorda i progetti "Una vita da social", "Vivi internet al sicuro" e "Digitali e responsabili".

I social network e i sistemi di rimozione di contenuti inappropriati

Per quanto concerne il mondo dei *social network*, la dottoressa Laura Bononcini, *public policy director* di Facebook, Inc per il Sud Europa, ha sottolineato come Facebook e Instagram siano particolarmente attivi nel contrasto dei fenomeni oggetto dell'indagine. Ha quindi segnalato come la politica di contrasto si sia sostanziata in primo luogo nella rimozione - conseguente a denunce da parte di utenti, del Garante della *privacy*, delle forze dell'ordine, di *trusted flaggers* - dei contenuti inappropriati. In proposito ha evidenziato come un importante ruolo di filtro sia svolto proprio dagli strumenti di intelligenza artificiale, soprattutto con riguardo alla pubblicazione e diffusione di immagini a sfondo sessuale. Particolare attenzione ha infine riservato ai sistemi di *warning* volti a favorire un uso più consapevole dei *social networks*, elaborati dalla propria azienda.

2.6 Il punto di vista Governativo:

La Commissione ha ritenuto di concludere la propria attività conoscitiva con l'audizione del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il 23 luglio 2019, del Ministro della giustizia e del Ministro per la famiglia e le disabilità, il 30 luglio 2019.

2.6.a. L'audizione del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca

A conclusione della lunga attività conoscitiva la Commissione ha ascoltato, come primo interlocutore ministeriale, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Marco Bussetti. A tale Ministro la legge n. 71 del 2017 riconosce un importante ruolo proprio nella prevenzione del fenomeno del cyberbullismo, in particolare a livello scolastico.

Proprio in ragione di tale ruolo determinante, il Ministro ha in primo luogo, ricordato alla Commissione le numerose iniziative avviate per prevenire e contrastare episodi di bullismo, sottolineando, nel contempo l'importanza - ai fini di una efficace prevenzione - del ruolo non solo della comunità scolastica, ma anche della famiglia.

La promozione di un approccio "sano" alla rete

Una prima strategia di contrasto si è sostanziata nella promozione - più in generale - di un approccio "sano" alla tecnologia e alla rete. In questo contesto è importante che la scuola si relazioni con il *web* cogliendo e insegnando a cogliere le opportunità del digitale e, al tempo stesso, necessario vigilare perché, anche sul *web*, vengano rispettati quei principi formativi fondamentali che da sempre contraddistinguono la comunità scolastica: il rispetto dell'altro, l'osservanza delle regole, la consapevolezza che la libertà personale si realizza nel rispetto degli altrui diritti e nell'adempimento dei propri doveri.

Fra le iniziative specifiche, promosse e sostenute dal Ministero è stato poi ricordato il progetto *Safer Internet Centre* (SIC) – Generazioni Connesse, con cui sono stati sviluppati servizi dal contenuto innovativo e di più elevata qualità per garantire ai giovani di muoversi in sicurezza "nell'ambiente" *online*. Il Ministero si è fatto inoltre promotore di campagne di informazione e sensibilizzazione rivolte non solo ai ragazzi, ma all'intera comunità scolastica finalizzate ad implementare azioni efficaci sia in termini di prevenzione dei rischi *online*, che di intervento. In proposito il Ministro ha evidenziato l'importanza dell'evento annuale del *Safer Internet Day*. Questo evento nel 2019 è stato promosso dal Ministero in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia con il tema "Contro il cyber-bullismo una nuova alleanza tra scuola e famiglia". In concomitanza è stata celebrata, anche la Giornata Nazionale contro il bullismo e il cyber-bullismo a scuola, "Un Nodo Blu - le scuole unite contro il bullismo".

Il Ministro ha, poi ricordato la presentazione del documento "Linee guida per l'uso positivo delle tecnologie digitali e la prevenzione dei rischi nelle scuole", che si rivolge alle

istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e agli enti pubblici e privati che realizzano iniziative in tema di sicurezza *online*.

La prima app istituzionale di intrattenimento educativo

Sempre nel contesto educativo il Ministro ha ricordato alla Commissione la presentazione del *Cybercity Chronicles* (si veda *amplius par. 7.1.a*).

Il ruolo del Ministero nell'attuazione della legge n. 71 del 2017

Il ministro Bussetti si è poi soffermato sulle misure che il Ministero ha messo in campo in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del cyber-bullismo a partire dall'entrata in vigore della legge 29 maggio 2017, n. 71. In proposito ha in primo luogo segnalato la costituzione del Tavolo Tecnico Interistituzionale, il cui coordinamento è affidato proprio al Ministero. Il tavolo si è insediato il 6 febbraio 2018 per redigere un Piano d'Azione Integrato per il contrasto e la prevenzione del cyber-bullismo, finalizzato anche al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni attraverso la collaborazione con la Polizia Postale e delle comunicazioni e tutte le altre Forze dell'Ordine. È stato già pubblicato un avviso, come previsto dalla legge, per estendere la partecipazione ai lavori del Tavolo anche ad associazioni e operatori con comprovata esperienza nella promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, nonché ad operatori che forniscono servizi di *social networking* e ad altri operatori della rete internet. I componenti del Tavolo si sono riuniti nel luglio 2019, presso il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, per predisporre un intenso programma di lavoro per ovviare ad una mancanza ereditata dal precedente Governo.

Il Ministero, in attuazione alla legge n. 71 del 2017, ha altresì intrapreso una riorganizzazione della struttura amministrativa centrale e periferica che opera per la prevenzione del cyber-bullismo, nella convinzione che la migliore modalità di intervento passi attraverso l'istituzione di un efficace sistema di *governance* che coinvolge anche istituzioni, società civile, adulti e gli stessi minori.

Il Ministro Bussetti ha quindi riferito sulle modalità con le quali il proprio Dicastero ha dato seguito ai compiti attribuiti dalla legge n. 71 (si veda *par. 6.3*). Nel concludere il proprio intervento, ha sottolineato l'importanza, infine, in chiave preventiva, della recente approvazione della legge volta all'introduzione dell'educazione civica, nell'ambito della quale uno spazio è dedicato proprio alla promozione della cittadinanza digitale.

2.6.b L'audizione del Ministro della giustizia

Bullismo e devianza minorile

Importanti elementi per la ricostruzione del fenomeno sono poi stati forniti dal Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede. Questi ha rilevato come il fenomeno del bullismo si possa ricondurre al più vasto tema della devianza minorile. Dopo aver chiarito la nozione di bullismo, sottolineando l'intenzionalità e gratuità delle condotte lesive nelle quali esso si sostanzia, il Ministro ha rilevato come le forme classiche di devianza minorile – che spesso appaiono fondarsi su un disagio familiare che spinge l'individuo a mettere in atto comportamenti vessatori– lascino spazio a comportamenti odiosi che sono espressione del cosiddetto "malessere nel benessere", o ancora legati al disagio relazionale, o più semplicemente alla superficiale inconsapevolezza delle conseguenze dell'uso delle parole o delle immagini attraverso i *social network*.

La criminalizzazione del revenge porn

Il Ministro ha quindi evidenziato come nel programma di Governo sia stata riservata una particolare attenzione al fenomeno, soprattutto al cyberbullismo, con la previsione di interventi mirati e volti a far emergere le condotte in questione. In proposito ha ricordato alla Commissione l'introduzione, nell'ambito della recentissima legge n. 69 del 2019, la legge sul cosiddetto "Codice Rosso", all'articolo 612- *ter* del codice penale del reato di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (il cosiddetto *revenge porn*); nonché la predisposizione di ulteriori proposte di intervento (allo studio del Ministero), fra le quali l'introduzione di misure repressive e premiali, la previsione di sanzioni amministrative nei regolamenti scolastici, l'istituzione di un numero verde nazionale unico, l'installazione di videocamere nelle scuole.

Il bullismo: l'assenza di una fattispecie penale ad hoc

Importanti spunti sono stati forniti, ancora, con riguardo alle misure di tipo repressivo e sanzionatorio adottate per contrastare il bullismo. In ambito penale, in assenza di un inquadramento normativo specifico, gli atti di bullismo vengono ricondotti di volta in volta dall'interprete nell'ambito dei reati di molestie, minaccia, *stalking*, estorsione, diffamazione, percosse lesioni, sostituzione di persona, accesso abusivo ad un sistema, trattamento illecito di dati.

Osservazioni sulla legge n. 71

Diversamente dal "bullismo", ha rilevato sempre il Ministro della giustizia, il legislatore con la legge n. 71 del 29 maggio 2017 ha fornito una definizione tecnico- giuridica del cyberbullismo. Si tratta di una formulazione normativa fluida ed eterogenea in grado di poter rispondere all'esigenza di adattare il nucleo della condotta descritta dal legislatore ai contenuti socialmente tipici dei quali si è arricchito il fenomeno.

Con riguardo specificamente alla legge n. 71 del 2017 e alla sua attuazione, poi, il Ministro, nell'esprimere apprezzamento per l'impianto normativo, nella parte in cui punta tutto sulla prevenzione e sull'educazione dei minorenni grazie alla creazione di una rete di supporto e di tutela che coinvolge le scuole e le istituzioni, si è soffermato sulle procedure a tutela delle vittime, previste dalla legge e in particolare sull'istanza di oscuramento. Perno del sistema è la volontà di garantire la tempestività dell'intervento di rimozione a prescindere da tutti gli altri effetti penali e di responsabilità civile che la condotta illecita porta con sé. Sul punto ha svolto ampie considerazioni anche sulla questione del ruolo del gestore della rete internet e della sua responsabilità (*si veda par. 6.4*). Il Ministro si è poi soffermato sull'istituto dell'ammonimento, rilevando come esso si collochi in uno "spazio bianco" tra l'azione illecita e quella penale. La misura in questione, inoltre, rispetto al percorso penale, sembra essere quella più adottata per i reati ascrivibili al fenomeno e più utile per proporre percorsi di responsabilizzazione del minore autore di comportamenti di cyberbullismo. Anche nell'ambito del cyberbullismo potrebbero trovare spazio, a parere del Ministro, anche gli strumenti di giustizia riparativa che mettono a confronto quel minore con la vittima dei comportamenti tenuti in rete, in uno spazio non virtuale ma reale. Le modalità del dialogo e del confronto diretto costituiscono il nucleo centrale delle "Linee di indirizzo in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato" diramate dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità che hanno recepito anche normative sovranazionali.

2.6.c L'audizione del Ministro delle disabilità e della famiglia

L'attività conoscitiva della Commissione si è conclusa con l'audizione del Ministro delle disabilità e della famiglia.

La mancata previsione della partecipazione al Tavolo tecnico di rappresentanti designati dal Ministro con delega alle politiche per la famiglia.

Il ministro Locatelli ha svolto in primo luogo ampie considerazioni sul quadro normativo vigente e in particolare sulla legge n. 71 del 2017.

Quest'ultima legge, risultato di un ampio dibattito parlamentare, ha colmato un *vulnus* normativo in materia di condotte ascrivibili al fenomeno del cyberbullismo. Condividendo perplessità già manifestate da altri auditi, il Ministro ha sottolineato come un indubbio limite della legge sia rappresentato dalla mancata considerazione del fenomeno del bullismo. Sempre con riguardo alla legge del 2017, il Ministro, nel ricordare che l'articolo 3, prevede «*l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un tavolo tecnico coordinato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del quale fanno parte rappresentanti del Ministero dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, dello sviluppo economico, della salute, del Garante dell'infanzia, del Garante della protezione dei dati personali, delle associazioni con comprovata esperienza nella promozione dei diritti dei minori e degli adolescenti, avente il compito di elaborare, entro sessanta giorni*

dal suo insediamento, un piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo e di realizzare un sistema di raccolta di dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni, anche avvalendosi della collaborazione con la Polizia postale e delle comunicazioni e con altre Forze di polizia», ha lamentato la mancata espressa partecipazione di rappresentanti designati dal Ministro con delega alle politiche per la famiglia. Si tratta di un limite dovuto al fatto che le deleghe all'autorità politica *pro tempore* in materia di famiglia non ricomprendevano, al momento della approvazione della legge, anche quelle relative alla «*promozione ed al coordinamento di iniziative volte a tutelare i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*», funzioni trasferite al Presidente del Consiglio dei ministri dal decreto-legge n. 86 del 2018 (disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità) e attribuite invece nella delega di funzioni con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2019 in materia di disabilità, famiglia, adozioni, infanzia e adolescenza e politiche antidroga. In considerazione del nuovo assetto politico istituzionale, ferme restando le competenze attribuite dalla legge ai singoli Ministeri e all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, sarebbe auspicabile, secondo il Ministro, una modifica della normativa vigente, riconoscendo il ruolo istituzionale svolto dagli uffici a supporto del Ministro per le disabilità e la famiglia. Tale esigenza trova, peraltro, la propria giustificazione nel fatto che il fenomeno del cyberbullismo coinvolge direttamente anche le famiglie i cui figli possono essere vittime di bullismo o cyberbullismo o essere a loro volta dei bulli o cyberbulli. Nonostante la mancanza di una previsione normativa *ad hoc*, gli uffici del Dipartimento hanno comunque attivato un'interlocuzione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca al fine di dare avvio ai lavori del suddetto tavolo, che si è riunito il 10 luglio presso il Dipartimento per le politiche della famiglia, in virtù anche di quanto previsto da un protocollo sottoscritto con il MIUR.

In merito ai lavori del tavolo il Ministro ha precisato che, nel corso del suddetto incontro, i diversi rappresentanti delle amministrazioni interessate (tra cui, oltre a quelle citate prima, anche i rappresentanti della Conferenza unificata e del Comitato di applicazione del codice di autoregolamentazione media e minori) hanno concordato sulla necessità di mappare le attività realizzate su tale tematica, onde evitare, per quanto possibile, il replicarsi di azioni simili tra loro nonché di costituire appositi gruppi di lavoro al fine di redigere il piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, in linea con quanto previsto dall'articolo 3 della citata legge n. 71 del 2017.

In particolare, tra le azioni previste ai fini della redazione del suddetto piano, che vedrà coinvolto anche il Dipartimento per le politiche della famiglia, è stata sottolineata l'importanza di monitorare l'evoluzione del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo mediante la predisposizione di un sistema di raccolta dati, avvalendosi della collaborazione della Polizia postale e delle comunicazioni e delle altre Forze di polizia.

La politica di contrasto al bullismo e il ruolo delle famiglie

Il Ministro ha poi evidenziato come sia assolutamente prioritario aiutare e sostenere le famiglie affinché siano in grado di interpretare i comportamenti aggressivi o di sofferenza dei propri figli ove gli stessi siano soggetti attivi o passivi di bullismo o cyberbullismo. A tal fine il Ministro Locatelli ha manifestato l'intendimento di proseguire quanto già realizzato dal precedente Ministro Fontana, ponendo in essere le azioni positive contenute nel protocollo d'intesa, sottoscritto il 21 dicembre 2018, in occasione dell'evento celebrativo per la Giornata internazionale per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la giornata europea per la protezione dei minori dallo sfruttamento e dall'abuso sessuale, con il Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca, incentrato sulla collaborazione tra famiglia e scuola per prevenire il cyberbullismo. Importanti elementi sono stati forniti, ancora, dal ministro Locatelli con riguardo alle specifiche iniziative per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo, fra le quali sono state ricordate la Campagna di comunicazione istituzionale intitolata "Stop cyberbullismo", volta a sensibilizzare i cittadini, ed in particolar modo le famiglie con figli adolescenti, sul tema del cyberbullismo offrendo ai genitori specifici strumenti per affrontare situazioni critiche in cui i propri figli sono o vittime di varie forme di bullismo e cyberbullismo o sono essi stessi dei cyberbulli; nonché la pubblicazione nel mese di febbraio sul sito del Governo e sul sito del Dipartimento per le politiche della famiglia dell'Avviso pubblico per la gestione del "114", conclusasi nel mese di maggio scorso con l'individuazione del gestore.

3. Bullismo e cyberbullismo: alla ricerca di una definizione

L'espressione "bullismo" ha fatto ingresso nel linguaggio delle leggi nel 2012: l'articolo 50 del decreto-legge n. 5 del 2012 prevede, entro norme per l'autonomia scolastica, che un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca emanasse linee guida per la definizione, fra l'altro, di un organico di rete territoriale tra istituzioni scolastiche, finalizzato anche al contrasto dei fenomeni di "bullismo".

Successivamente la "prevenzione ed il contrasto di ogni forma di discriminazione e di bullismo, anche informatico" sono stati posti dalla legge n. 107 del 2015, recante riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione nonché delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, tra gli obiettivi di potenziamento dell'offerta formativa (articolo 1, comma 7, lettera l)).

Al di là di riferimenti testuali nell'ordinamento giuridico non è presente una definizione di bullismo. Diversamente invece, con la legge n. 71 del 2017 è stata introdotta una definizione tecnico giuridica del bullismo informatico ovvero del *cyberbullismo*.

Si tratta - come ha rilevato il Ministro della giustizia (*si veda par. 2.6.b*) - di una formulazione normativa "fluida ed eterogenea", in grado di poter rispondere all'esigenza di

adattare il nucleo della condotta descritta dal legislatore ai contenuti socialmente tipici dei quali si è arricchito il fenomeno.

La legge n. 71, all'articolo 1, comma 2, definisce il cyberbullismo come: "*qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo*".

Concretamente il cyberbullismo è una forma di maltrattamento (*to bull* in inglese significa: usare prepotenza, maltrattare, intimidire, intimorire) perpetrato su soggetti minorenni utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Messo in atto da una o più persone (bulli) nei confronti di altro individuo percepito come più debole (vittima), vi è insita la reiterazione di un atteggiamento e di una condotta di sopraffazione, esercitando un condizionamento psicologico lesivo, mediante contenuti (parole o immagini) immessi su *social network, blog, email, sms, ecc.*

Ancorché sia sovente estensione e prosecuzione del bullismo "tradizionale", il *cyberbullismo* assume connotati propri di diffusività e pervasività. Rilevano qui: la capacità di permeare le percezioni e la psicologia e la vita quotidiana dei giovanissimi, le cui attività di socializzazione avvengono sul *web* con altrettanta "realtà" che fuori di esso; la sua natura "virale", in grado di superare ogni confine e distanza nonché di raggiungere un grande numero di osservatori e testimoni; la sequenzialità dei messaggi, talché può sfumare fin quasi a dissolversi la individuabilità della deliberazione e della intenzionalità del messaggio nocivo; la possibile assunzione di una personalità in rete altra da sé, con conseguente affievolimento del senso del lecito e di remore etiche. Ed il controllo degli adulti è reso vieppiù difficoltoso dal divario generazionale in termini di alfabetizzazione digitale.

Nel *cyberbullismo* il pubblico esponenziale di contatti, così come l'anonimato e la distanza da un luogo fisico (spesso la scuola) senza rischio di essere individuati e contrastati, rendono possibile un "effetto slavina" dell'intimidazione e del discredito.

Sono note molteplici manifestazioni di *cyberbullismo*, alle quali si associa un altrettanto variegato lessico per designarle. Si parla, in particolare di:

- *cyberstalking* ossia persecuzione per via informatica: per indicare le molestie e denigrazioni ripetute e minacciose, mirate a incutere paura ed ansia;
- esclusione: quando si esclude deliberatamente una persona da un gruppo *on line* per provocare in essa un sentimento di emarginazione;
- *exposure* nel caso in cui si rivelino informazioni private imbarazzanti su un'altra persona;
- *flaming*: nel caso di messaggi *on line* violenti e volgari intesi a suscitare (infiammare, testualmente) battaglie verbali in un *forum*;

- *harassment* per indicare le molestie; la spedizione ripetuta di messaggi insultanti mirati a ferire qualcuno; la denigrazione. Una delle forme più aggressive di tale fenomeno è rappresentata dallo stupro virtuale (*si veda par. 4.3*). Si tratta di stupri perpetrati utilizzando, molto spesso, foto "rubate" in rete e pubblicate su pagine *facebook* che ritraggono donne (frequentemente giovani donne), che divengono bersaglio - anche inconsapevole - di attacchi e commenti osceni di ogni sorta;

- *impersonation* nel caso di assunzione della identità di un'altra persona al fine di spedire messaggi o pubblicare testi repressibili;

- *sexting* per indicare l'invio di messaggi, immagini o video a sfondo sessuale o sessualmente espliciti tramite dispositivi informatici;

- *trickery*: quando si ottiene la fiducia di qualcuno con l'inganno per poi pubblicare o condividere con altri le informazioni confidate via mezzi elettronici.

4 L'effettiva dimensione e diffusione del fenomeno: alcuni dati statistici

4.1 La ricerca ISTAT

4.1.a. L'audizione del Presidente

In linea con quanto previsto nel programma della indagine, la Commissione, per valutare l'effettiva dimensione e diffusione del fenomeno, ha proceduto all'audizione del Presidente dell'Istat, professor Carlo Blangiardo.

Nel suo intervento oltre a offrire alcune riflessioni preliminari sulla definizione del fenomeno; il Presidente Blangiardo ha anche dato conto degli esiti di una specifica rilevazione compiuta nel 2014 dall'Istat sul tema, aggiornandone, peraltro alcuni dati e preannunciando le prospettive future sulla misurazione di bullismo e cyberbullismo e le sfide poste dalla valutazione quantitativa di un fenomeno complesso, che coinvolge una fascia particolarmente vulnerabile della popolazione.

Nell'indagine richiamata, a ragazzi da 11 a 17 anni, era stato chiesto se, nei 12 mesi precedenti l'intervista, avessero subito una o più prepotenze/soprusi, presentando loro diverse possibili situazioni per aiutare le giovani vittime a ricordare, cercando così di ridurre al minimo i rischi di sottostima del fenomeno. Nella stessa indagine erano state, inoltre, raccolte informazioni su coloro che avevano assistito ad atti di sopraffazione e/o violenza tra coetanei e sulle strategie che i ragazzi considerano più efficaci per uscire dalla spirale del bullismo.

Nel dettaglio la rilevazione mostra che più del 50 per cento degli intervistati riferisce di essere rimasto vittima, nei 12 mesi precedenti l'intervista, di un qualche episodio offensivo, non rispettoso e/o violento. Una percentuale significativa, quasi uno su cinque (19,8 per cento), dichiara di aver subito azioni tipiche di bullismo una o più volte al mese. In circa la metà di questi casi (9,1 per cento), si tratta di una ripetizione degli atti decisamente assillante,

una o più volte a settimana. Le ragazze presentano una percentuale di vittimizzazione superiore rispetto ai ragazzi. Oltre il 55 per cento delle giovani 11-17enni è stata oggetto di prepotenze qualche volta nell'anno mentre per il 20,9 per cento le vessazioni hanno avuto almeno una cadenza mensile (contro, rispettivamente, il 49,9 per cento e il 18,8 per cento dei loro coetanei maschi). Il 9,9 per cento delle ragazze subisce atti di bullismo una o più volte a settimana, contro l'8,5 per cento dei maschi.

Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni per frequenza con cui hanno subito comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti nel corso dell'anno precedente l'intervista per sesso, classe di età, ripartizione geografica, dimensione demografica del comune di residenza e caratteristiche della zona in cui abita la famiglia - Anno 2014 (per 100 ragazzi e adolescenti di 11-17 anni con le stesse caratteristiche)

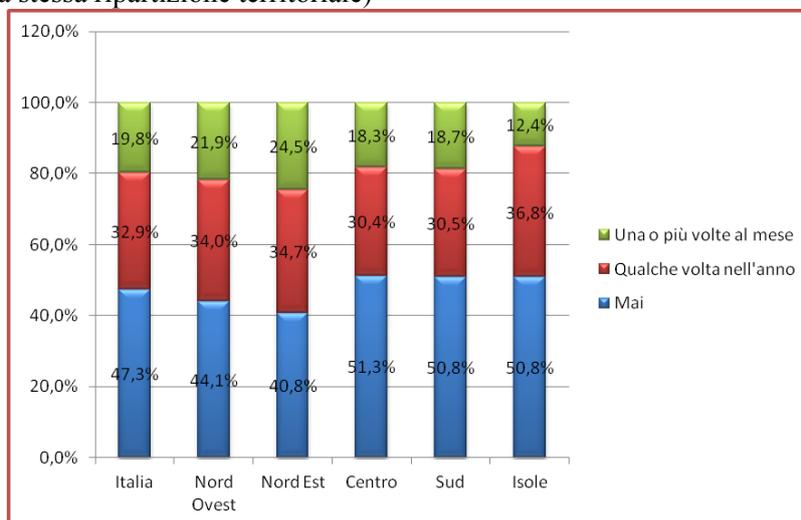
	Hanno subito comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti			
	Una o più volte a settimana	Meno di qualche volta a settimana, ma una o più volte al mese	Qualche volta nell'anno	Mai
SESSO				
Maschi	8,5	10,3	31,1	50,1
Femmine	9,9	11,0	34,7	44,4
CLASSI DI ETÀ				
11-13enni	11,3	11,2	30,8	46,7
14-17enni	7,6	10,3	34,3	47,8
RIPARTIZIONE GEOGRAFICA				
Nord	11,4	11,6	34,3	42,7
Centro	7,0	11,3	30,4	51,3
Mezzogiorno	7,5	9,2	32,5	50,8
COMUNE DI RESIDENZA (a)				
Comuni medio-piccoli	9,4	10,1	31,2	49,2
Comuni grandi	8,8	11,4	35,1	44,8
ZONA IN CUI ABITA LA FAMIGLIA (b)				
Molto disagiata	10,5	12,8	32,1	44,6
Con qualche disagio	9,6	11,1	32,8	46,4
Poco o per nulla disagiata	8,0	9,0	33,4	49,7

Fonte: Istat, *Indagine Aspetti della vita quotidiana*

(a) Per "Comuni medio-piccoli" si intendono quelli che hanno una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti; nei "Comuni grandi" sono compresi quelli con una popolazione pari o maggiore a 50.000 abitanti e i Comuni periferia dell'area metropolitana.

(b) Le "difficoltà" presentate dalla zona in cui vivono, le famiglie intervistate, sono state raggruppate su 4 argomenti: "manutenzione e decoro urbano" (sporcizia nelle strade, scarsa illuminazione delle strade, cattive condizioni della pavimentazione stradale); "mobilità" (difficoltà di collegamento con mezzi pubblici, traffico, difficoltà di parcheggio); "inquinamento" (inquinamento dell'aria, rumore, odori sgradevoli); criminalità (rischio di criminalità). Le zone che presentano problemi rilevanti su più di un argomento sono definite "molto disagiate", se i problemi rilevanti sono su un argomento si definisce la zona "con qualche disagio".

Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni per frequenza in cui hanno subito comportamenti offensivi nel corso degli ultimi 12 mesi, per ripartizione territoriale. Anno 2014 (per 100 ragazzi e adolescenti di 11-17 anni della stessa ripartizione territoriale)



Fonte: dati Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

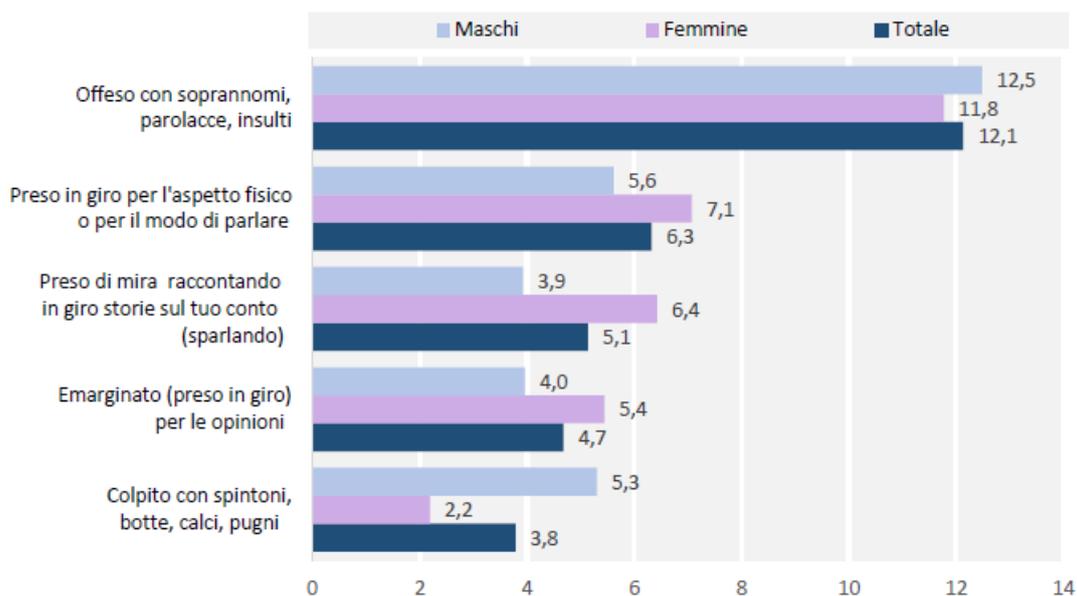
La percentuale di soggetti che ha subito prepotenze una o più volte al mese diminuisce al crescere dell'età passando dal 22,5 per cento, fra gli 11 e i 13 anni, al 17,9 per cento, fra i 14 e i 17 anni. Le differenze sono sostanziali a livello territoriale: le azioni vessatorie sono più frequenti nel Nord del Paese, dove le vittime di atti di bullismo rappresentano il 23 per cento degli 11-17enni (24,5 per cento nel Nord-est, 21,9 per cento nel Nord-ovest). Considerando anche le azioni avvenute sporadicamente (qualche volta nell'anno), oltre il 57 per cento dei ragazzi al Nord ha subito qualche prepotenza nel corso dell'anno precedente l'intervista, contro una quota inferiore al 50 per cento nelle regioni centrali e in quelle meridionali.

Tra i ragazzi che vivono in zone poco o per nulla disagiate si registra la quota più bassa di ragazzi e adolescenti che hanno subito atti prevaricatori da parte di coetanei (50,3 per cento nei 12 mesi precedenti l'intervista); tra coloro che vivono in zone molto disagiate tale quota sale al 55,4 per cento e si registra la quota più elevata di vittime (23,3 per cento) di prepotenze che avvengono con assiduità (almeno una volta al mese).

Di fronte a una situazione di bullismo, la maggioranza, soprattutto le ragazze, ritiene che confidandosi con le persone "più vicine" sia possibile definire meglio la reazione e/o il comportamento da tenere. Infatti, il 65 per cento (60,4 per cento dei maschi e 69,9 per cento delle femmine) ritiene sia una strategia positiva rivolgersi ai genitori per chiedere aiuto, il 41 per cento (37,4 per cento dei maschi e 44,8 per cento delle femmine) ritiene opportuno rivolgersi agli insegnanti. Elevate anche le quote di chi ritiene utile confidarsi con amici (42,8 per cento) o con fratelli e sorelle (30 per cento). Un numero relativamente importante di ragazzi suggerisce il ricorso all'indifferenza come strumento di difesa: il 43,7 per cento ritiene

sia meglio cercare di evitare la situazione, il 29 per cento che occorra lasciar perdere facendo finta di nulla e il 25,3 per cento di provare a riderci sopra.

Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni che hanno subito, una o più volte al mese, comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti per azione subita e sesso - Anno 2014 (per 100 ragazzi e adolescenti di 11-17 anni con le stesse caratteristiche che usano internet e/o il telefono cellulare))



Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

4.1.b. I dati sul cyberbullismo

Il Presidente dell'Istat ha poi rilevato come per comprendere meglio il contesto entro cui i soprusi accadono anche nello spazio virtuale dei media digitali, sia necessario tenere conto anche dei dati relativi alla diffusione e alla accessibilità dei minori alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Quella attuale è, infatti, la prima generazione di adolescenti cresciuta in una società in cui l'essere connessi rappresenta un dato di fatto, un'esperienza connaturata alla quotidianità, indipendentemente dal contesto sociale di provenienza: nel 2018, l'85,8 per cento dei ragazzi tra 11 e 17 anni di età utilizza quotidianamente il telefono cellulare. Il 72 per cento dei ragazzi in quella stessa fascia di età naviga in Internet tutti i giorni. Questa quota è cresciuta molto rapidamente passando dal 56,2 al 72,0 per cento nell'arco di un quadriennio. Le più frequenti utilizzatrici del cellulare e della rete sono le ragazze, l'87,5 per cento delle quali usa il cellulare quotidianamente e il 73,2 per cento accede a Internet tutti i giorni (quota che sale all'84,9 per cento se ci si concentra sulle adolescenti tra i 14 e i 17 anni). L'accesso ad Internet è fortemente trainato dalla diffusione degli smartphone. Soltanto il 27,7 per cento dei ragazzi, infatti, usa il pc tutti i giorni e questa quota è in forte calo rispetto al 40,5 del 2014.

Persone di 6 anni e più che usano il cellulare tutti i giorni per sesso e classe di età - Anni 2014-2018 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

CLASSI DI ETÀ	2014			2015			2016			2017			2018		
	Maschi	Femmine	Totale												
6-10	12	13,9	12,9	15,5	14,4	14,9	17,5	14,6	16,1	16,8	18,7	17,8	18,7	18,6	18,7
11-17	76,5	83,5	79,9	80,8	85,6	83,1	83,9	86,0	84,9	83,1	87,8	85,3	84,1	87,5	85,8
18-19	94	95,7	94,8	92,6	98,7	95,5	93,6	96,4	94,9	93,7	97,4	95,6	97,0	97,1	97,1
20-24	92,3	94,8	93,5	95,5	96,6	96,1	94,9	94,4	94,7	93,6	95,7	94,6	96,1	97,1	96,6
25-34	93,3	92,8	93,1	95,3	94,9	95,1	93,9	94,5	94,2	94,8	95,2	95,0	96,7	96,3	96,5
35-44	91,8	91,4	91,6	93,9	93,7	93,8	94,0	94,4	94,2	94,1	94,4	94,3	95,1	95,7	95,4
45-54	88,7	85,2	86,9	90,6	88,9	89,7	91,3	90,6	91,0	90,9	91,3	91,1	92,9	92,3	92,6
55-59	83,6	77,1	80,3	86,6	84,1	85,3	86,6	85,2	85,9	86,8	86,6	86,7	89,5	87,8	88,6
60-64	76,8	70,7	73,6	82,1	73,6	77,7	82,5	77,4	79,9	82,0	78,5	80,3	85,3	83,4	84,3
65-74	63,1	53,5	58	65,5	56,9	60,9	70,9	63,1	66,8	68,1	63,8	65,8	72,8	69,5	71
75 e più	33	24,2	27,6	39,2	27,4	32,2	39,8	31,0	34,5	38,4	30,8	33,9	42,2	33,7	37,2
Totale	76,8	71,7	74,2	79,6	74,5	77,0	80,4	76,1	78,2	79,6	76,5	78,0	82,0	78,7	80,3

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Persone di 11-17 anni per frequenza di uso di Internet negli ultimi 12 mesi per sesso e classe di età - Anni 2014-2018 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

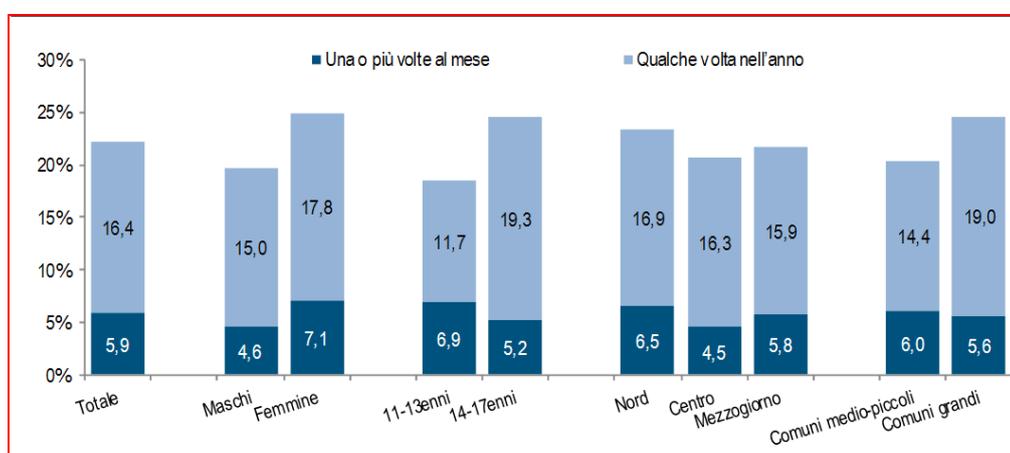
		Internet tutti i giorni					Internet una o qualche volta a settimana				
		2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Maschi	11-13	35,2	41,5	43,3	55,2	56,6	35,0	29,8	36,2	22,8	24,1
	14-17	66,5	71,0	71,9	80,0	81,4	20,3	18,3	16,4	12,5	12,4
	Totale 11-17	53,6	58,9	59,7	69,6	70,8	26,3	23,0	24,8	16,8	17,4
Femmine	11-13	42,2	42,5	47,2	55,7	57,2	32,5	31,4	30,0	27,8	23,2
	14-17	70,7	73,9	75,7	79,9	84,9	19,7	16,2	15,0	11,4	7,2
	Totale 11-17	58,9	60,7	63,5	69,6	73,2	25,0	22,6	21,4	18,4	14,0
Totale	11-13	38,6	42,0	45,2	55,4	56,9	33,7	30,6	33,1	25,2	23,7
	14-17	68,6	72,4	73,8	79,9	83,1	20,0	17,3	15,7	12,0	9,9
	Totale 11-17	56,2	59,8	61,6	69,6	72,0	25,7	22,8	23,1	17,5	15,7

Fonte: Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Per quanto riguarda direttamente il cyberbullismo, dai dati risulta che tale fenomeno ha interessato il 22,2 per cento di tutte le vittime di bullismo. Nel 5,9 per cento dei casi si è trattato di azioni ripetute (più volte al mese). La maggior propensione delle ragazze/adolescenti a utilizzare il telefono cellulare e a connettersi a Internet probabilmente le espone di più ai rischi della rete e dei nuovi strumenti di comunicazione. Tra le 11-17enni si registra, infatti, una quota più elevata di vittime: il 7,1 per cento delle ragazze che si

collegano ad Internet o dispongono di un telefono cellulare sono state oggetto di vessazioni continue tramite Internet o telefono cellulare, contro il 4,6 per cento dei ragazzi. Vi è inoltre un rischio maggiore per i più giovani rispetto agli adolescenti. Circa il 7 per cento dei bambini tra 11 e 13 anni è risultato vittima di prepotenze tramite cellulare o Internet una o più volte al mese, mentre la quota scende al 5,2 per cento tra i ragazzi da 14 a 17 anni.

Ragazzi e adolescenti di 11-17 anni per frequenza con cui hanno subito, tramite internet o telefono cellulare, comportamenti offensivi, non rispettosi e/o violenti, per sesso, per classe di età e per ripartizione territoriale e dimensione demografica del comune di residenza. Anno 2014 (per 100 ragazzi e adolescenti di 11-17 anni con le stesse caratteristiche che usano Internet e/o il telefono cellulare)



Fonte: dati Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana

Bullismo e cyberbullismo tendono spesso a colpire gli stessi ragazzi: tra quanti hanno riportato di aver subito ripetutamente azioni offensive attraverso i nuovi canali comunicativi una o più volte al mese, ben l'88 per cento ha subito altrettante vessazioni anche in altri contesti del vivere quotidiano.

4.1.c Il bullismo tra le seconde generazioni

Il Presidente ha poi fornito alla Commissione alcuni dati relativi alla incidenza del fenomeno del bullismo tra i ragazzi stranieri. Nel 2015 l'Istat ha, infatti, condotto nelle scuole secondarie di primo e secondo grado un'indagine sull'integrazione dei ragazzi stranieri. Nell'indagine è stato intervistato anche un gruppo di controllo di ragazzi italiani, rilevato nelle stesse scuole degli stranieri. L'indagine ha riguardato soltanto le scuole con almeno 5 studenti stranieri. Per quanto riguarda gli italiani è stato intervistato un gruppo di controllo di ragazzi che frequentavano le stesse classi dei ragazzi stranieri. Nell'ambito dell'indagine il tema del bullismo è stato affrontato con una specifica serie di domande. Per confrontare le condizioni dei ragazzi stranieri con quelle del gruppo di controllo degli italiani sono stati calcolati dei numeri indice rispetto alla quota di coloro che hanno subito episodi di bullismo per le diverse

cittadinanze; a tal fine è stata fatta pari a 100 la quota di italiani che hanno sperimentato episodi vessatori. Dai dati emerge che i ragazzi stranieri subiscono in misura relativamente maggiore episodi di bullismo rispetto agli italiani: la quota di coloro che hanno sperimentato almeno un episodio offensivo non rispettoso e/o violento da parte di altri ragazzi nell'ultimo mese è del 17 per cento più elevata di quella riscontrata per il gruppo di controllo di studenti italiani. I ragazzi che sembrano essere più "esposti" a episodi di prepotenza e/o comportamenti vessatori da parte dei loro coetanei sono i filippini (42 per cento in più rispetto agli italiani), i cinesi (32 per cento in più rispetto agli italiani), e gli indiani (27 per cento in più rispetto agli italiani). Si tratta delle collettività che l'indagine ha individuato tra le più "chiuse" nei confronti del paese ospitante. Le collettività più "protette" sono, invece, Ucraina e Albania. Nelle scuole secondarie di primo grado si registra una differenza più ampia tra italiani e stranieri rispetto a quanto avviene nelle scuole di secondo grado. Gli stranieri che hanno subito episodi di bullismo nelle secondarie di primo grado sono, infatti, il 18 per cento in più, rispetto ai coetanei italiani; in quelle di secondo grado la differenza scende al 12 per cento. Per tutti gli ordini di scuola, i maschi stranieri mettono in luce uno svantaggio rispetto ai coetanei italiani più elevato di quello che si registra tra le ragazze straniere e italiane. In generale la quota di ragazze straniere che subiscono episodi di bullismo è del 13 per cento più elevata rispetto a quella delle coetanee italiane. Per i maschi stranieri la differenza con gli italiani è del 20 per cento.

Ragazzi/e stranieri che hanno subito almeno un episodio offensivo, non rispettoso e/o violento da parte di altri ragazzi/e nell'ultimo mese per tipologia di scuola e sesso -Anno 2015 (numero indice rispetto agli Italiani che hanno subito un episodio offensivo, non rispettoso e/o violento da parte di altri ragazzi/e nell'ultimo mese)

CITTADINANZA	Scuola superiore di primo grado			Scuola superiore di secondo grado			Totale		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Italiani	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Stranieri	119,4	115,8	117,7	117,3	106,8	112,3	120,1	112,6	116,6
Filippine	142,7	125,7	135,2	143,2	155,3	148,8	146,9	139,0	142,7
Cina	143,6	110,3	127,2	130,3	115,1	121,1	149,1	117,8	132,9
India	114,9	127,3	120,4	137,1	122,2	130,4	127,1	127,6	127,5
Marocco	122,7	123,2	123,0	112,7	115,3	113,8	120,4	121,4	120,9
Romania	117,1	116,4	116,9	112,0	103,7	107,6	116,3	109,6	113,0
Ecuador	107,7	98,1	102,6	129,1	108,4	119,3	118,0	102,3	110,0
Moldova	115,6	129,8	123,0	110,5	96,2	102,4	110,9	106,9	108,5
Perù	87,6	106,4	96,7	115,1	95,2	104,4	101,3	98,9	99,9
Albania	98,8	100,1	99,4	98,8	85,1	92,5	99,9	94,2	97,3
Ucraina	124,9	115,2	120,5	89,4	79,6	84,4	100,9	87,9	94,6
Altra cittadinanza	122,5	120,0	121,4	126,9	112,4	121,3	126,1	119,7	123,5

Fonte: Istat, Indagine sull'integrazione delle seconde generazioni

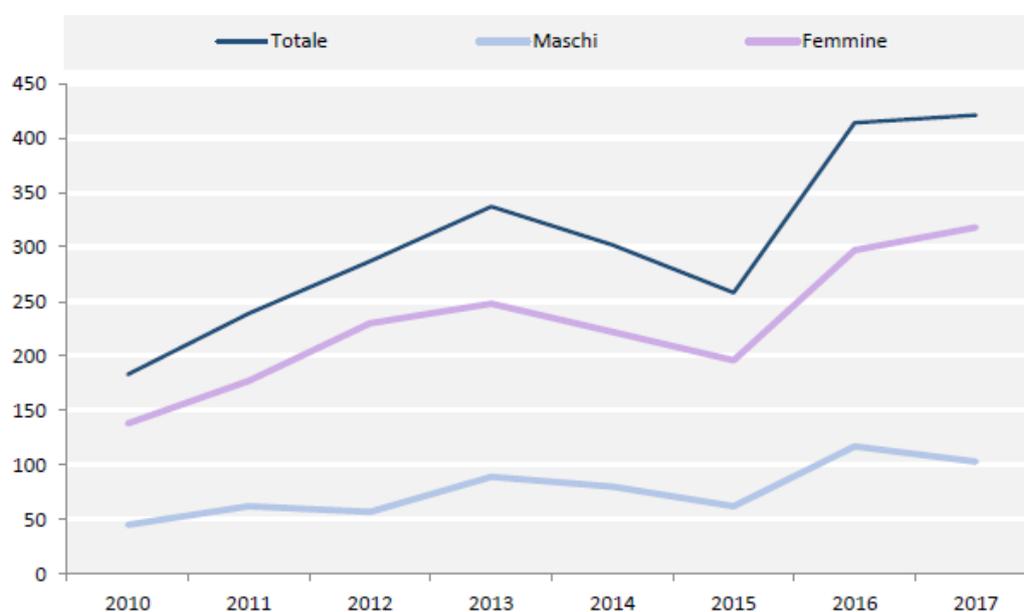
4.1.d Lo stalking con vittime minorenni

Il comportamento associato al bullismo può, nelle sue forme più serie, comportare la violazione di norme penali anche gravi. In un elenco, non esaustivo, compaiono le molestie, le minacce, le percosse e le lesioni, l'ingiuria e la diffamazione, il danneggiamento, il furto e la rapina, gli atti persecutori, la sostituzione di persona (quest'ultima ricorrente nel cyberbullismo, con l'utilizzo di profili falsi) per arrivare, in rari casi, resi tristemente noti dalle cronache, all'istigazione al suicidio.

A partire dalle fonti di polizia o giudiziarie non appare tuttavia possibile circoscrivere l'attenzione su questa particolare dimensione del fenomeno. Gli archivi statistici amministrativi informatizzati non rendono concretamente disponibile la descrizione dell'evento, presente in forma testuale nella denuncia resa o nel fascicolo processuale, dalla quale si potrebbe ricavare se la denuncia avvenisse a seguito di atti di bullismo.

Per questa ragione il Presidente dell'Istat fa presente di aver circoscritto l'analisi al solo delitto di *stalking* di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale, il quale è quello, fra i delitti elencati, che presenta più analogie con il bullismo sotto il profilo dello stato di ansia e insicurezza che ingenera nelle giovani vittime, che pure si trovano, normalmente, in ambienti protetti – o presunti tali – come quello scolastico. Lo studio è stato in particolare limitato al segmento delle vittime minorenni, età in cui la frequentazione dell'ambiente scolastico favorisce l'esposizione al rischio di vittimizzazione da bullismo. Se il fenomeno del bullismo è molto diffuso nelle fasce di età giovanili, le denunce di atti persecutori riguardano una proporzione minima di giovani: sono 607 nel 2017 le vittime con meno di 18 anni, di cui 186 tra 0 e 13 anni⁴ e 421 tra 14-17 anni. Per questa fascia di età, in realtà, si può ipotizzare - secondo il professor Blangiardo - che solo una parte molto residuale di queste vittime sia riconducibile ad atti di bullismo. Infatti, mentre per i più piccoli il rapporto tra i sessi è tendenzialmente lo stesso, le vittime sono in egual misura maschi e femmine (96 ragazze e 90 ragazzi di 0-13 anni), già a partire dalla classe di età successiva, lo *stalking* si configura maggiormente come un reato di genere, il numero delle vittime donne è tre volte quello dei maschi, per arrivare ad essere 5 volte maggiore nelle classi di età 18-24 e 25-34 anni.

Vittime di atti persecutori in età 14-17 anni per sesso - Anni 2010-2017 (valori assoluti)



Fonte: Ministero dell'interno - Sistema di indagine (SDI)

Autori e vittime minorenni di atti persecutori per sesso e classe di età - Anni 2009-2017

ANNI	Autori					
	Femmine		Maschi		Totale	
	Fino a 13 anni	14-17 anni	Fino a 13 anni	14-17 anni	Fino a 13 anni	14-17 anni
2009	-	11	2	51	2	62
2010	2	20	8	68	10	88
2011	3	16	8	74	11	90
2012	2	18	9	90	11	108
2013	1	30	14	110	15	140
2014	9	30	23	126	32	156
2015	10	29	39	167	49	196
2016	3	32	17	177	20	209
2017	8	56	36	215	44	271

ANNI	Vittime					
	Femmine		Maschi		Totale	
	Fino a 13 anni	14-17 anni	Fino a 13 anni	14-17 anni	Fino a 13 anni	14-17 anni
2009	27	106	27	42	54	148
2010	55	138	36	45	91	183
2011	48	177	35	62	83	239
2012	73	230	39	57	112	287
2013	58	248	52	89	110	337
2014	58	222	64	80	122	302
2015	64	196	61	62	125	258
2016	92	297	79	117	171	414
2017	96	318	90	103	186	421

Fonte: Ministero dell'interno - Sistema di indagine (SDI)

4.1.e Progetti futuri per la rilevazione statistica del fenomeno

Il Presidente Blangiardo ha infine riferito alla Commissione che l'Istat sta progettando una nuova indagine su bambini e ragazzi. L'obiettivo generale dell'indagine è quello di acquisire informazioni su comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri con attenzione ad alcune tematiche emergenti come quelle delle discriminazioni e del bullismo. La vita scolastica sarà un tema centrale del questionario ma si dedicherà attenzione anche ad altri aspetti relativi alla famiglia, al tempo libero, alle relazioni con i pari, alle aspettative per il futuro. Sembra poi di grande interesse anche approfondire le nuove forme di partecipazione e relazione sociale sperimentate dalla *e-generation* attraverso l'uso dei *social media*. Il tema, già affrontato, della cittadinanza sarà approfondito con un approccio rinnovato volto a studiare in maniera più ampia il senso civico e di appartenenza delle nuove generazioni. Di particolare interesse sarà certamente anche la prospettiva adottata per affrontare il tema del bullismo con un'attenzione specifica al cyberbullismo, un fenomeno che negli ultimi anni ha assunto dimensioni e caratteristiche di particolare gravità ed è particolarmente sentito dai ragazzi, come emerso anche dai laboratori e dai *focus group* realizzati nel 2018. La scelta progettuale è quella di formulare un numero contenuto di quesiti in modo da non pesare eccessivamente sui ragazzi. Le famiglie saranno naturalmente coinvolte nel processo di indagine: preventivamente verrà, infatti richiesta ai genitori dei minori - o a chi ne fa le veci - l'autorizzazione per la compilazione. Il questionario affronterà anche il tema delle seconde generazioni cercando di distinguere la diversa storia dei ragazzi con *background* migratorio: ragazzi nati in Italia, ragazzi immigrati prima dell'inizio della scolarizzazione, etc.. (questo si intende per "storia migratoria"). L'indagine coinvolgerà direttamente i ragazzi sotto i quattordici anni perché alcuni fenomeni interessano anche - e spesso soprattutto - gli adolescenti che frequentano le scuole medie (bullismo, utilizzo dei *social media*). La scuola rappresenta per i ragazzi un ambito non solo di apprendimento, ma anche di socializzazione, per questo si presta particolarmente a diventare il luogo di rilevazione. Nell'indagine verrà ascoltata, oltre a quella degli studenti, anche la voce dei dirigenti scolastici che rappresentano un osservatorio privilegiato sulla condizione giovanile. Sarà importante la collaborazione con altre istituzioni come il MIUR per la realizzazione del progetto con modalità che pongano al centro dell'attenzione i ragazzi.

4.2 Le altre indagini

Attraverso le audizioni la Commissione ha potuto acquisire anche gli esiti di altre indagini di tipo statistico compiute con riguardo al tema oggetto della indagine.

In primo luogo si pongono in linea con l'analisi statistica dell'Istat anche gli esiti - segnalati dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, della indagine EU Kids Online 2017, realizzata dal Centro di ricerca sui media e la comunicazione dell'Università

Cattolica del Sacro Cuore in collaborazione con il Miur (per le altre tematiche oggetto della audizione del Ministro Bussetti *si veda par. 2.6.a*). L'indagine è stata realizzata su un campione rappresentativo di circa 1000 ragazze e ragazzi dai 9 ai 17 anni. Dagli esiti dell'indagine emerge l'aumento della percentuale di giovani che vivono esperienze negative navigando sulla rete internet. In proposito, nell'illustrare nel dettaglio gli esiti dell'indagine, rileva come il 58 per cento degli intervistati abbia riconosciuto di non aver fatto nulla per difendere la vittima.

Ulteriori dati sono contenuti in una recente ricerca svolta da Telefono Azzurro e Doxa Kids - ricordata nell'audizione proprio da rappresentanti di Telefono azzurro (*si veda par. 2.4.a*) - su 600 studenti di diverse scuole secondarie di primo e secondo grado, di età compresa tra i 12 e i 18 anni, il 30% dei ragazzi italiani è vittima di bullismo online o offline. Quasi 1 ragazzo su 10 (8%) ha dichiarato di aver diffuso informazioni video/video che umiliano qualcuno. Se più di 1 ragazzo su 5 (21%) ha dichiarato di essere stato vittima di bullismo, più di 1 su 10 (12%) ha indicato in internet il contesto in cui queste violenze avvengono con maggiori frequenza.

Sempre i rappresentanti di Telefono azzurro hanno poi segnalato come, alla luce dei casi gestiti dalla Associazione nell'anno 2017, il bullismo ed il cyberbullismo siano fenomeni in crescita. Se nel 2016 la motivazione prevalente del contatto con la *helpline* 1.96.96 (*si veda par. 7.2.a*) rappresentata dal bullismo o cyberbullismo era pari 10.4 per cento, nel 2017 la stessa ha avuto un incremento di quasi 2 punti percentuali (12 per cento). Episodi di bullismo o cyberbullismo risultano in aumento anche quando risultano secondari alla segnalazione: laddove il minore chiama per altri motivi denunciabili alla linea 1.96.96, quali abuso, violenza, problematiche relazionali, difficoltà emotive e disagi psico-sociali in famiglia, il fenomeno del bullismo o cyberbullismo rappresenta dunque la motivazione secondaria del chiamante. I casi gestiti nel 2016 erano 55 (2.4 per cento), mentre risultano essere pari a 140 (5 per cento) nel 2017. A ciò si aggiunga che il totale dei casi gestiti dalla *helpline* 1.96.96 nel 2017 è stato superiore a quello relativo al 2016: infatti, mentre nel 2017 i casi gestiti sono stati pari a 2800, nel 2016 i casi totali risultavano pari a 2315. Ancora dei 477 casi gestiti da Telefono Azzurro per bullismo e cyberbullismo, una percentuale altissima di bambini e adolescenti (85.8 per cento) che ha contattato il Telefono Azzurro, lo ha fatto per segnalare di esser vittima di episodi di bullismo, mentre il restante 14,2 per cento ha raccontato di aver vissuto e subito azioni riconducibili al cyberbullismo. Nella distinzione tra episodi di bullismo e cyberbullismo si registrano delle differenze rispetto ai dati del precedente anno: rispetto al 2016, infatti il cyberbullismo sembra decrescere tra bambini e adolescenti (19 per cento del 2016 *vs.* il 14,2 per cento del 2017), mentre è in aumento il bullismo (81 per cento nel 2016 *vs.* 85,5 per cento nel 2017). Per ciò che concerne il genere relativo ai minori che si sono rivolti a Telefono Azzurro per casi di bullismo o cyberbullismo, la percentuale maggiore è composta dalle femmine (54,7 per cento) che supera infatti di quasi 10 punti percentuali il totale dei maschi (45.3 per cento). Analizzando invece il genere dei minori che si sono rivolti

alla helpline 1.96.96 e suddividendoli dunque in maschi e femmine emerge che le femmine siano state più spesso vittime di atti di bullismo (52,5 per cento) rispetto ai maschi (47,5 per cento) –anche se la variazione percentuale è minima. Questo trend è particolarmente vero quando si tratta di episodi di cyberbullismo: laddove la percentuale dei maschi è pari al 39 per cento, la percentuale aumenta esponenzialmente per le femmine, arrivando al 61 per cento di vittime.

Vittime -per motivazione che si sono rivolte alla helpline di Telefono azzurro- Anno 2017 *

Motivazione	Sesso	
	M	F
bullismo	162	179
<i>% rispetto al genere</i>	<i>47,5%</i>	<i>52,5%</i>
Cyberbullismo	46	72
<i>% rispetto al genere</i>	<i>39,0%</i>	<i>61,0%</i>

Fonte: Telefono azzurro *Informazione rilevata sul 96,2 per cento dei casi.

I dati forniti l'età delle vittime di bullismo o cyberbullismo mostrano, inoltre, che le maggiori vittime sono preadolescenti, essendo 1 vittima su due di età compresa tra gli 11 ed i 14 anni (53.1 per cento). In linea con i dati del 2016, anche nel 2017 le vittime con età compresa tra i 15 e i 17 anni risultano essere la seconda fascia di età ad essere vittima di bullismo o cyberbullismo con una percentuale pari al 29.6 per cento, in terza posizione ci sono i bambini di età 6-10 anni che rappresentano il 17.3 per cento del campione in oggetto.

Vittime di bullismo e cyberbullismo per età che si sono rivolte alla helpline di Telefono azzurro- Anno 2017 *

Motivazione	Età		
	6- 10 anni	11 - 14 anni	15 - 17 anni
Bullismo	73	178	82
<i>% rispetto alla motivazione</i>	<i>21,9%</i>	<i>53,5%</i>	<i>24,6%</i>
Cyberbullismo	5	61	51
<i>% rispetto alla motivazione</i>	<i>4,3%</i>	<i>52,1%</i>	<i>43,6%</i>

Fonte: Telefono azzurro

*Informazione rilevata sul 94,3 per cento dei casi.

Riguardo l'area di provenienza geografica la metà dei casi segnalati riguarda bambini e adolescenti del Nord Italia (49 per cento dei casi gestiti); più di un caso su quattro riguarda bambini e adolescenti del centro Italia (29 per cento), mentre un caso su quattro è stato segnalato al Sud e nelle isole.

E' opportuno ricordare infine anche i dati della indagine sul cyberbullismo curata nel 2017 per il Moige dall'Università La Sapienza di Roma, i quali hanno evidenziato come un ragazzo

su tre renda sempre accessibile "a tutti" il materiale condiviso tramite *social* e come il venti per cento dei ragazzi non riconoscano gravità e trasgressioni delle regole nelle molestie elettroniche. Una ulteriore indagine del Moige del 2019, coordinata dall'Università Europea di Roma e condotta su un campione di ricerca costituito da ben 2.778 ragazzi dagli otto ai diciotto anni, ha rivelato che l'81 per cento degli intervistati ha affermato che tutti i dispositivi presenti a casa sono connessi ad *internet* e che il 21 per cento del campione ha ammesso di girare abitualmente video e di diffonderli tramite i *social*. Ancora dalla indagine emerge un dato allarmante: un ragazzo su tre ha dichiarato infatti di essere stato un "cyberbullo", facendo girare video imbarazzanti per prendere in giro i compagni. Preoccupanti sono poi anche i dati sulle *fake news*: l'83 per cento del campione non verifica la veridicità dei contenuti che legge *online*.

4.3 I dati della polizia postale: il cyberbullismo come principale problema dell'era digitale

Importanti elementi statistici per la ricostruzione del fenomeno sono stati forniti dalla dottoressa Nunzia Ciardi, direttore del Servizio polizia postale e delle comunicazioni. Si tratta di dati riferiti in occasione dell'audizione svolta nell'ambito della indagine conoscitiva sulla violenza tra i minori e ai danni di bambini e adolescenti, ma che, per il loro tenore, si è ritenuto di utilizzare anche ai fini della indagine conoscitiva in esame.

La dottoressa Ciardi ha rilevato come il cyberbullismo sia un fenomeno riconducibile al più ampio ambito dei *cybercrimes*, cioè di tutti quei fenomeni criminosi che con varie modalità involgono la rete. La rete ha incisivamente mutato il mondo dei contatti giovanili, affiancando a tutti i luoghi tradizionali di aggregazione una nuova "piazza virtuale". Negli ultimi anni peraltro la diffusione di *internet* è progressivamente aumentata anche in conseguenza di un esponenziale aumento degli utilizzatori di *smartphones*. Nel 2009 i telefoni intelligenti erano usati dal 15 per cento della popolazione italiana, nel 2018 da oltre il 70 per cento della popolazione.



Fonte: Polizia postale e delle comunicazioni ripresi dal Rapporto Censis 2018

Una percentuale più alta si registra soprattutto fra i più giovani: l'86,3 per cento dei giovani ha uno *smartphone* e più in generale gli utilizzatori della rete *under* trenta sono oltre il 90 per cento.



Fonte: Polizia postale e delle comunicazioni ripresi dal Rapporto Censis 2018

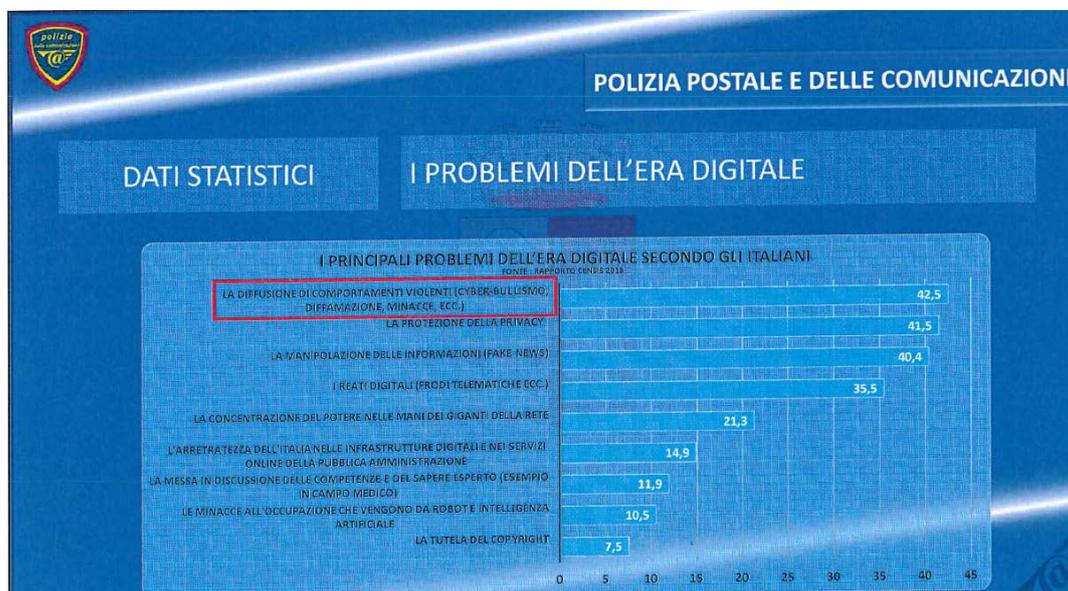
All'aumento del numero di utilizzatori di *smartphone*, si associa anche un incremento del numero di utenti dei *social network* e di *whatsapp*, l'applicazione di messaggistica istantanea.



Fonte: Polizia postale e delle comunicazioni ripresi dal Rapporto Censis 2018

I dati rivelano come si stia verificando una vera e propria *immigrazione digitale*, per la quale molti fenomeni criminali si stanno spostando su queste piattaforme di messaggistica, ritenute più agili e più "sicure". L'app *whatsapp* ha continuato ad aumentare i suoi utenti: il 67,5 per cento della popolazione usa tale strumento; la percentuale è più alta (circa l'80 per cento) se limitata agli under 30. Altrettanto elevata è la percentuale di iscritti ai *social network* più popolari, quali *facebook* e *youtube*. Di rilievo è la vera e propria "impennata" che ha avuto il numero di iscritti e di utilizzatori di *instagram*. *Instagram* - come ha evidenziato la dottoressa Ciardi - è la nuova frontiera del mondo dei *social* nella quale si comunica unicamente attraverso immagini.

In questo contesto di progressiva diffusione della rete il cyberbullismo e tutti i fenomeni di violenza, aggressione e intimidazione che trovano nella rete il canale di propagazione rappresentano, secondo il 42 per cento degli italiani il problema più grave dell'era digitale. Si tratta di un dato estremamente significativo soprattutto se comparato a quello relativo ad altre forme di *cybercrimes*.



Fonte: Polizia postale e delle comunicazioni ripresi dal Rapporto Censis 2018

4.4. Minori e cybercrime

Il Ministro Bonafede, nella sua audizione (*si veda par. 2.6.a*) ha fornito alcuni ulteriori dati, riferiti ai minorenni e giovani adulti dell'area penale in carico ai Servizi minorili e riguardanti i casi in cui l'operatore ha indicato "Internet" quale luogo del reato.

L'elaborazione è stata effettuata sulla base dei dati del Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM) e riporta la situazione alla data del 5 marzo 2019¹.

Dai dati forniti emerge che la fascia di età nella quale si verificano maggiormente reati attraverso l'uso di internet è quella compresa tra i 16 ed i 17 anni. Si tratta prevalentemente di comportamenti maschili, quelli commessi da ragazze sono fortemente inferiori statisticamente.

Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili per reati per i quali è indicato "Internet" quale luogo del reato. Situazione al 5 marzo 2019

¹ Ai fini della correttezza dell'informazione sul dato in questione, il Ministro ha precisato che l'indicazione relativa al luogo del reato non è obbligatoria nel sistema SISM e, al momento, non fa parte del *set* di dati periodicamente sottoposti a verifica per la validazione e la diffusione delle statistiche. I dati di seguito presentati riportano, quindi, i casi in cui tale opzione è stata selezionata dagli operatori dei Servizi minorili, anche non è possibile attestare la loro completezza ed esaustività.

Età alla prima presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	maschi	femmine	Totale	maschi	femmine	totale	Maschi	femmine	totale
meno di 14 anni	1	2	3	0	0	0	1	2	3
14-15 anni	18	10	28	2	0	2	20	10	30
16-17 anni	48	6	54	6	0	6	54	6	60
18-20 anni	28	2	30	2	1	3	30	3	33
21-24 anni	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Totale soggetti	96	20	116	10	1	11	106	21	127

Fonte: Ministero della giustizia

Inoltre, i dati mostrano che le condotte più diffuse integrano i reati di sfruttamento della pornografia minorile, minaccia e atti persecutori.

Procedimenti penali a carico di minori. Situazione al 5 marzo 2019

Tipologie di reato	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
Contro la persona			
Sfruttamento pornografia minorile	15	0	15
Detenzione di materiale pornografico	9	1	10
Violenza sessuale	5	0	5
Atti sessuali con minorenne	5	0	5
Corruzione di minorenne	1	0	1
Adescamento di minori	7	0	7
Violenza privata	4	0	4
Minaccia	14	4	18
Atti persecutori	13	5	18
Violazione di sistemi informatici	4	0	4
Diffamazione	8	4	12
Contro il patrimonio			
Furto	1	0	1
Rapina	1	0	1
Estorsione	5	1	6
Truffa	13	3	16
Frode informatica	5	0	5
Altri delitti e contravvenzioni			
Falsità in atti e persone	3	1	4
Contro la personalità internazionale dello Stato	1	0	1
Disposizioni sulla stampa	3	0	3
Violazione normativa su riciclaggio	6	0	6
Trattamento illecito di dati personali	3	1	4
Contravvenzioni	1	0	1

Fonte: Ministero della giustizia

Procedimenti penali a carico di minori - Anno 2018

Tipologie di reato	Sesso		Totale
	Maschi	Femmine	
Contro la persona			
Sfruttamento pornografia minorile	19	0	19
Detenzione di materiale pornografico	11	1	12
Violenza sessuale	5	0	5
Atti sessuali con minorenne	4	0	4
Corruzione di minorenne	1	0	1
Adescamento di minori	9	0	9
Violenza privata	5	0	5
Minaccia	18	2	20
Atti persecutori	9	5	14
Violazione di sistemi informatici	5	1	6
Diffamazione	11	8	19
Contro il patrimonio			
Furto	1	0	1
Rapina	1	0	1
Estorsione	6	1	7
Truffa	16	2	18
Frode informatica	4	0	4
Altri delitti e contravvenzioni			
Falsità in atti e persone	8	2	10
Contro la personalità internazionale dello Stato	1	0	1
Disposizioni sulla stampa	6	0	6
Violazione normativa su riciclaggio	7	0	7
Trattamento illecito di dati personali	3	1	4
Contravvenzioni	3	0	3

Fonte: Ministero della giustizia

Commentando i dati riportati nelle tabelle di cui sopra, il Ministro della giustizia ha rilevato come il dato numerico rispetto ai reati commessi in via telematica sia chiaramente in crescita. Circostanza questa che si presta ad avere più possibili letture alternative. Tale aumento potrebbe essere infatti da ricondurre ad un più elevato numero di denunce rispetto al passato; ovvero ad una confermata potenzialità esponenziale dell'offensività dei reati commessi per via telematica ovvero ad una sempre maggiore attenzione delle forze dell'ordine alle indagini per tale tipologia di reati.

5. Bullismo e cyberbullismo: fenomeni complessi. Alla ricerca delle cause

Bullismo e cyberbullismo sono fenomeni complessi, risultato dell'interazione tra più livelli-sistemi: le caratteristiche individuali (come la fragilità, l'aggressività), le dinamiche fra pari, la famiglia, la comunità e la cultura in cui si è immersi agiscono e interagiscono tra loro

favorendo o meno la messa in atto di comportamenti prepotenti. Il contesto in cui il bullo e la vittima si muovono ha un ruolo fondamentale.

Con riguardo al bullismo particolare attenzione deve essere prestata al ruolo dei compagni. Come ha evidenziato la dottoressa Palladino del Dipartimento di formazione, lingue, intercultura, letterature e psicologia dell'Università di Firenze (*si veda par.2.2*) "*Se qualcuno mette in atto delle prepotenze, in una classe tutti ne saranno consapevoli. E sarà proprio il non-agire della maggioranza silenziosa che contribuirà a far sì che il bullo si senta forte, rispettato e temuto e sostenendolo nell'acquisizione di uno status sociale alto, quel riconoscimento nel gruppo di riferimento necessario durante l'adolescenza e non solo. Tutti vogliamo essere accettati e riconosciuti. Solo che alcuni provano a raggiungere questo obiettivo tramite comportamenti che non tengono conto della sofferenza della vittima, tramite comportamenti disadattivi. Ad esempio i sostenitori del bullo che per raggiungere lo stesso obiettivo, e scampare il rischio di essere loro stessi vittime, decidono di sostenere l'acquisizione di status del bullo. E poi tra i compagni, fortunatamente, ci sono anche i cosiddetti difensori della vittima chi non vuole accettare le prevaricazioni, chi sente la sofferenza della vittima. Possono chiedere aiuto, addirittura frapporsi tra bullo e vittima, se abbastanza forti, personalmente e soprattutto socialmente, nel gruppo classe".* Altrettanto importante è il ruolo degli adulti, sia genitori che docenti i quali se non correttamente sensibilizzati, potrebbero sminuendo l'importanza di certe condotte, contribuire ad incrementare tali fenomeni.

Per quanto riguarda il cyberbullismo la questione appare ancora più complessa in ragione del fatto che il rapporto tra vittima e carnefice è mediato dalla rete e potenzialmente amplificato. In questo contesto un ruolo importante può essere esercitato dai terzi spettatori e dai *likers*. Come ha evidenziato, fra gli altri, l'avvocato Delfini (*si veda par.2.3.b*) "*il cyberbullismo ...ha un problema molto più insidioso che è quello del ruolo degli spettatori che non vengono mai considerati. Il fenomeno degli spettatori è essenziale perché il bullismo senza gli spettatori probabilmente non avverrebbe, questi spettatori in qualche modo li possiamo considerare complici, nel caso del cyberbullismo sicuramente sì, perché mentre nel bullismo si atteggiano come spettatori passivi nel cyberbullismo con l'indicazione dei loro like oppure del loro incitamento rafforzano il comportamento del bullo, e rafforzandolo ne diventano assolutamente complici. Questo è anche un altro discorso che dovrebbe essere considerato maggiormente, ma soprattutto fatto comprendere maggiormente ai ragazzi che non ne hanno assolutamente contezza".*

Secondo il professor Bianchi di Castelbianco, direttore dell'istituto di ortofonologia (*si veda par. 2.2*) la questione del bullismo e del cyberbullismo è affrontata in modo spesso non del tutto corretto, in quanto non si indagano effettivamente le reali cause all'origine del fenomeno. Già da un punto di vista formale ritiene errato parlare di bullismo, in quanto tale parola sembra sottendere una dinamica bilaterale che vede, da un lato, un bullo, più grande per età e struttura fisica e che tende a sopraffare e, dall'altro, una vittima, più piccola, che

subisce. Questo stereotipo è quanto mai scorretto in quanto attualmente si assiste ad un fenomeno ben più grave e diffuso. Già negli asili nido si registra infatti la presenza di bambini - peraltro sempre più numerosi - aggressivi e violenti. Tale aggressività è da ricondursi in molti casi al sentimento di abbandono che i bambini precocemente scolarizzati provano e alla assenza del contatto fisico soprattutto con i genitori. Sono interessanti, da questo punto di vista, i risultati di un programma, portato avanti di concerto con il Comune di Roma all'interno degli asili nido, dal titolo "Mancano gli abbracci". Tale progetto si proponeva, attraverso la presenza di esperti, di ovviare all' aggressività registrata nei bambini favorendo il contatto fisico, le coccole. I bambini "coccolati" mostravano già dopo il primo anno un netto miglioramento nel comportamento. L'aggressività che matura nei primi anni dell'infanzia finisce per sfociare in comportamenti violenti nell'adolescenza. Per tale ragione il bullismo deve essere considerato un fenomeno sociale. Sempre con riguardo all'aggressività in età prescolare osserva come sia in atto un dibattito sulla effettiva positività di una precoce scolarizzazione, la quale sarebbe la causa di una vera e propria rabbia legata all' abbandono genitoriale. Nelle fasi successive dell'evoluzione infantile tale sentimento di abbandono e di solitudine può permanere.

Anche secondo la professoressa Ferrazzoli (*si veda par. 2.2*) il bullismo e il cyberbullismo sono fenomeni strettamente legati ad una errata percezione e attuazione delle dinamiche relazionali, alla cui base si registra l'estrema solitudine nella quale vivono troppi giovani, dovuta alla scarsa presenza dei genitori. L'utilizzo di *smartphone* e altri *device* finisce per ingenerare nei più giovani una vera e propria desensibilizzazione sul piano delle relazioni interpersonali. Sono sempre più frequenti, purtroppo non solo tra gli adolescenti, relazioni sentimentali vissute mediante il filtro dello schermo. Un'altra realtà particolarmente preoccupante è rappresentata dalla diffusione di gruppi *whatsapp* di genitori, i quali molto spesso finiscono per alimentare condotte vessatorie non lontano dai tradizionali atti di bullismo. Altrettanto negativamente influiscono sullo sviluppo dei bambini ed adolescenti anche i messaggi televisivi che alimentano un modello per il quale - in generale - alla violenza si risponde con la violenza o attraverso una fuga nel mondo della magia e dei superpoteri. L'attività svolta dagli psicologi nelle scuole è volta proprio a porre rimedio a questa situazione e si sostanzia nella promozione di attività di gruppo condotte anche in forma giocosa. Con tali attività ci si propone di incentivare l'empatia e di favorire la consapevolezza nei minori di dover modulare le loro condotte a seconda della sensibilità dell'interlocutore.

A riprova del fatto che bullismo e cyberbullismo siano fenomeni connessi alla solitudine di molti bambini e adolescenti sono gli esiti di una ricerca condotta in varie scuole del territorio su ragazzi dell'ultimo anno di scuola primaria di secondo grado. Tale ricerca ha mostrato come uno dei rimedi individuati dagli stessi per affrontare "i bulli" sia stato ravvisato nel dialogo, nella necessità cioè di affrontare direttamente l'autore della condotta vessatoria.

Che la solitudine costituisca una causa profonda del fenomeno è opinione condivisa anche dall'avvocato Lecchi dell'Associazione Cromosoma 2.0 (*si veda par. 2.4.b*), la quale ha

rilevato come troppo spesso ai *devices* sia attribuito dai genitori un vero e proprio ruolo di "baby sitter" dei figli soprattutto in tenera età e dalla dottoressa Celestini Campanari, (*si veda par. 2.4.a*).

6. L'attuazione della legge 29 maggio 2017, n. 71: un primo bilancio

6.1 Un giudizio complessivo

Dalla lunga attività conoscitiva svolta dalla Commissione emerge un giudizio complessivamente positivo della legge n. 71 del 2017, della quale è unanimemente stata apprezzata la *ratio* formativo-educativo delle misure apprestate per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo. Si tratta di un approccio ritenuto quanto mai apprezzabile anche in ragione del fatto che gli episodi di cyberbullismo vedono coinvolti il più delle volte non solo come vittime, ma anche come autori, dei minori.

Un giudizio altrettanto positivo è stato espresso con riguardo agli strumenti "repressivi" ivi contemplati: dal reclamo all'Autorità garante per la *privacy*, finalizzato all'oscuramento o alla rimozione di contenuti lesivi e all'ammonimento del questore.

Tale legge costituisce quindi un primo ed efficace passo nel contrasto del fenomeno. Tuttavia sempre nel corso delle audizioni sono state avanzate alcune proposte di riforma, volte ad ovviare ad alcuni limiti e difficoltà riscontratisi in sede di prima applicazione.

Prima di procedere alla puntuale indicazione di alcune delle criticità ravvisate è necessario rilevare che da molti auditi è stata evidenziata l'esigenza di un ampliamento dell'ambito di applicazione della legge. La scelta legislativa di circoscrivere la disciplina dettata dalla legge n. 71 al solo fenomeno del cyberbullismo non sarebbe condivisibile, nella parte in cui esclude di fatto tutte quelle forme di bullismo perpetrate senza la mediazione della rete, ma parimenti gravi e diffuse. Sarebbe pertanto necessario prevedere una disciplina omogenea per entrambe i fenomeni oggetto della indagine conoscitiva, i quali pur nelle loro diversità hanno in comune una unica matrice.

6.2 Ritardi nella istituzione e del funzionamento del Tavolo Tecnico

La legge n. 71, come è noto, ha previsto l'istituzione di un Tavolo tecnico, chiamato a redigere un piano d'azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo e a realizzare un sistema di raccolta dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni e al controllo dei contenuti per la tutela dei minori.

Tale tavolo, insediatosi il 6 febbraio 2018, è rimasto per vari mesi inattivo. Proprio per tale ragione da molti auditi - ascoltati prima della sua riconvocazione nel mese di luglio 2019

(si vedano parr. 2.6.a e 2.6.c) - era stata sollecitata una nuova convocazione e una maggiore regolarità nello svolgimento della propria attività.

Dalle audizioni è emersa altresì l'esigenza di apportare alla disciplina relativa al Tavolo tecnico alcune modifiche, in primo luogo prevedendone lo spostamento della "collocazione" dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, che peraltro svolge con riguardo ad esso un ruolo di coordinamento.

Ancora il Ministro delle disabilità e della famiglia ha rilevato l'esigenza di integrare la composizione del Tavolo anche con i rappresentanti delegati dal proprio Dipartimento, in ragione del ruolo importante che nella prevenzione del cyberbullismo deve essere riconosciuto alle famiglie.

6.3 Il ruolo centrale della scuola. La formazione dei docenti e la Piattaforma ELISA

La legge n. 71 attribuisce a una pluralità di soggetti compiti e responsabilità ben precisi, ribadendo però il ruolo centrale della scuola che è chiamata a realizzare azioni in un'ottica di *governance* diretta dal MIUR che includano: la formazione del personale, la partecipazione di un proprio referente per ogni autonomia scolastica, la promozione di un ruolo attivo degli studenti, nonché di ex studenti che abbiano già operato all'interno dell'istituto scolastico in attività di *peer education*, la previsione di misure di sostegno e di rieducazione dei minori coinvolti.

Al fine di guidare questo processo e indirizzarne gli attori, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha redatto e adottato, nell'ottobre 2017, le prime Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto in ambito scolastico del cyberbullismo.

Inoltre, come previsto sempre dalla legge n. 71 del 2017 e dalle Linee di orientamento testé citate, il Ministero dell'istruzione ha messo in campo una misura significativa: il Piano nazionale di formazione dei docenti referenti per il contrasto del bullismo e del cyberbullismo.

Tutti gli istituti scolastici e gli Uffici scolastici regionali hanno dovuto individuare almeno un docente referente per il bullismo e il cyberbullismo. In collaborazione con l'Università di Firenze è stata quindi predisposta e presentata, nell'ottobre 2018, la piattaforma Elisa (*E-learning* degli Insegnanti sulle Strategie Anti bullismo) che ha dotato le scuole di strumenti di intervento efficaci sui temi del cyber-bullismo e del bullismo. La piattaforma si propone, nello specifico, di dotare docenti e scuole di strumenti d'intervento efficaci sui temi del bullismo e del cyberbullismo.

Nell'ambito della piattaforma è stata predisposta, peraltro, un'area dedicata alle scuole per il monitoraggio online del bullismo e cyberbullismo e una sezione dedicata ai docenti per la formazione attraverso moduli *e-learning*. A luglio 2019 i docenti referenti iscritti alla piattaforma erano 4.620, pari al 27 per cento del totale su tutto il territorio nazionale mentre erano 4.026, pari al 47,3 per cento, le istituzioni scolastiche statali registrate. Di recente è stato previsto anche il coinvolgimento delle scuole paritarie. E' appena il caso di ricordare che

ogni scuola ha la possibilità di nominare, e quindi iscrivere alla formazione e-learning, fino a due docenti (numero consigliato) referenti per il contrasto del bullismo e del cyberbullismo, come indicato dalla Circolare del MIUR (prot. 964 del 24.02.2017).

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha inoltre avviato la predisposizione di una nuova attività specificatamente dedicata al bullismo discriminatorio, ovvero quello che nasce dalla prevaricazione a danni di gruppi minoritari sulla base di elementi di diversità. Il Ministro Bussetti ha segnalato la costituzione presso il Ministero di un gruppo di lavoro specifico per il bullismo e la prevenzione. Il tavolo di lavoro si è proposto di sistematizzare l'analisi descrittiva del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo; determinare gli indicatori comportamentali delle vittime e dei bulli nonché la tipologie di cyberbullismo; stendere protocolli specifici per interventi nei casi acuti; definire un sistema sociale di protezione a livello territoriale con azioni concrete ed efficaci; ed elaborare delle Linee Guida per la prevenzione, il contrasto del bullismo e del cyberbullismo e il supporto alle scuole e agli insegnanti.

Sul "sistema formativo-educativo" tracciato dalla legge alcuni auditi hanno formulato osservazioni critiche. In particolare è emerso come la scelta legislativa di demandare la promozione di progetti per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo alle singole istituzioni scolastiche attraverso il coinvolgimento di associazioni presenti sul territorio, abbia reso alquanto disomogenea la qualità delle iniziative formative. Ancora è stato rilevato come tali iniziative appaiono carenti soprattutto sul piano della preparazione giuridica.

6.4 Il ruolo del gestore della rete internet: nuove forme di responsabilità

La legge n. 71 del 2017 riconosce alla vittima di cyberbullismo, che abbia compiuto almeno 14 anni, e ai genitori o esercenti la responsabilità sul minore, la facoltà di inoltrare al titolare del trattamento o al gestore del sito internet o del *social media* un'istanza per l'oscuramento, la rimozione o il blocco di qualsiasi altro dato personale, diffuso nella rete internet. Si prevede ancora che nel caso in cui tale istanza rimanga disattesa, decorse le 48 ore l'interessato possa rivolgersi al Garante della per la protezione dei dati personali che interviene direttamente entro le successive 48 ore. La legge stessa fornisce anche una definizione di "gestore del sito internet" precisando che con tale espressione si debba intendere un qualsiasi prestatore di servizi della società dell'informazione che sia: *a)* "diverso da quelli di cui agli articoli 14, 15 e 16 del decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70" e che, al tempo stesso, *b)* curi "la gestione dei contenuti di un sito internet" in cui si possono riscontrare le descritte condotte di cyberbullismo.

Il legislatore indicando una figura di "gestore" diversa da quelle previste dagli articoli 14, 15 e 16 della decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70 (che prevedono un regime di esenzione da responsabilità per le prestazioni rese dalle società di informazione con riferimento alle attività di semplice trasporto, memorizzazione di informazioni o memorizzazione temporanea

di dati), ha determinato una riflessione importante sul ruolo che tale soggetto svolge concretamente in ordine alla tutela che deve garantire.

Un giudizio particolarmente positivo su questo aspetto della legge n. 71 è stato espresso dai rappresentanti di Assotelecomunicazioni, i quali hanno rilevato come la legge correttamente imponga ai gestori di siti ovvero agli operatori di servizi Internet la rimozione dei contenuti lesivi. Per questi soggetti, infatti diversamente che per le aziende che gestiscono la rete - sulla quale i contenuti viaggiano in forma criptata - è possibile identificare i contenuti essendo questi identificati in modo univoco da una *url* cioè da quella stringa informatica che rappresenta l'indirizzo. Nel caso in cui colui che richiede la rimozione del contenuto ignori la *url* la legge prevede correttamente che la rimozione possa essere in subordine richiesta non al gestore di siti direttamente, ma al Garante della *privacy*.

La regola generale che si ricava dalla disciplina antecedente alla legge sul cyberbullismo è quella di escludere la responsabilità di coloro che aggregano contenuti formati da terzi (cosiddetti *hosting provider*). In altre parole, le figure di prestatori di servizi in rete delineate dal decreto legislativo n. 70 del 2003 (*mere conduit, catching and hosting*) sono esenti da responsabilità perché svolgono per definizione un ruolo passivo di caricamento e memorizzazione di dati creati da terzi. Al contrario la figura del gestore di rete, del tutto nuova nel panorama legislativo esistente, finisce per assumere rilievo centrale l'individuazione del soggetto che gestisce il sito internet per ottenere, al pari del titolare del trattamento o del *social media*, l'immediata rimozione del contenuto lesivo. Il gestore viene ad identificarsi con l'intermediario di rete ovvero con colui che rende il contenuto accessibile tramite la sua pubblicazione su piattaforme di condivisione, oppure attraverso l'utilizzo dei *social network*.

La figura del gestore del sito si distingue, inoltre, da quella del *content provider*, che è colui che genera il contenuto illecito (testo, foto, registrazioni audio o video).

Quanto previsto dal legislatore con riferimento ad un gestore che parrebbe essere non esente da responsabilità in ordine ai contenuti veicolati in rete, appare coerente con la giurisprudenza sovranazionale che ha tentato nel tempo di delineare figure di "*hosting provider attive*", ovvero responsabili in qualche modo dei contenuti veicolati.

Come è emerso dalla attività conoscitiva - a parte quanto previsto dalla legge n. 71 del 2017 - sarebbe necessario prevedere ulteriori e più ampie e stringenti forme di responsabilità, che vedano il coinvolgimento anche degli altri operatori di rete (*si veda par. 2.3.b, nonché il par. 7.3.c*).

6.5 Il problema delle risorse

Per finanziare le iniziative previste la legge n. 71, all'articolo 6 dispone, in primo luogo, un rifinanziamento del Fondo per il contrasto della pedopornografia su internet e per la protezione delle infrastrutture informatiche di interesse nazionale, istituito dalla legge 18 marzo 2008, n. 48, recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa

sulla criminalità informatica, fatta a Budapest il 23 novembre 2001, e norme di adeguamento dell'ordinamento interno.

In particolare per le esigenze connesse allo svolgimento delle attività di formazione in ambito scolastico e territoriale finalizzate alla sicurezza dell'utilizzo della rete internet e alla prevenzione e al contrasto del cyberbullismo la legge n. 71 stanziava 203.000 euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019.

Sulla congruità di tali risorse sono state espresse da molti auditi serie riserve. Le risorse stanziata infatti non sarebbero in grado di sostenere iniziative e progetti sufficientemente efficaci, organici, ma soprattutto di lungo periodo.

6.6 L'istituto dell'ammonimento

La legge n. 71 del 2017 ha esteso al cyberbullismo la procedura di ammonimento da parte del questore già prevista in materia di *stalking* e di violenze domestiche.

In particolare l'articolo 7 della legge prevede che in caso di condotte di ingiuria (art. 594 c.p.), diffamazione (art. 595 c.p.), minaccia (art. 612 c.p.) e trattamento illecito di dati personali (art. 167 del Codice della *privacy*) commessi mediante internet da minori ultraquattordicenni nei confronti di altro minore, fino a quando non è proposta querela o non è presentata denuncia è applicabile la procedura di ammonimento da parte del questore. A tal fine il questore convoca il minore, insieme ad almeno un genitore o ad altra persona esercente la responsabilità genitoriale; gli effetti dell'ammonimento cessano al compimento della maggiore età.

La legge, quindi ribadendo di fatto il ruolo di “Autorità di prevenzione sociale” del questore, gli attribuisce il potere di ammonire i minori degli anni diciotto (ma di età superiore agli anni quattordici) che si rendano responsabili di determinati atti di cyberbullismo nei confronti di altri minori.

L'ammonimento è configurato dalla legge n. 71 come una misura monitoria di “diritto mite”, finalizzata a tutelare preventivamente la vittima dal perpetuarsi di condotte lesive della sua dignità personale, ma anche a preservare l'autore dei fatti, in ragione della minore età, da un eventuale processo penale, richiamandolo sul disvalore sociale dei suoi comportamenti.

Questo approccio – che lascia più facilmente aperta la strada a esiti conciliativi – potrebbe risultare conveniente anche per la stessa vittima: una delle remore che spesso possono frenare l'approccio a una soluzione istituzionale contro gli abusi dei cyberbulli, infatti, è quella di una ritenuta sproporzione tra i fatti patiti e lo strumento penale, anche avuto riguardo all'esposizione che da esso deriva per la vittima stessa e per gli effetti di ulteriore isolamento che ne potrebbero conseguire.

Con riguardo alla formulazione del ricordato articolo 7, si deve rilevare come non tutte le condotte richiamate nella definizione di cyberbullismo siano poi contemplate dall'articolo 7, per cui si ritiene che possa procedersi ad ammonimento solo nei casi in cui i fatti rappresentati siano astrattamente riconducibili alle fattispecie-presupposto espressamente contemplate. A ciò si aggiunge l'erroneo richiamo al reato di ingiuria, abrogato nel 2016.

Un'ulteriore perplessità desta la formulazione della norma, nella parte in cui non prevede che, venendo a conoscenza dell'Autorità un fatto astrattamente configurabile come reato e perseguibile d'ufficio, l'Autorità stessa possa astenersi dal farne denuncia all'autorità giudiziaria, che è obbligatoria ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale. Normalmente, poi, a curare l'istruttoria del procedimento finalizzato all'ammonimento e a compiere i connessi accertamenti sono appartenenti alle forze di polizia che rivestono anche la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e che dunque, ai sensi dell'articolo 347 del codice di procedura penale, son tenuti a riferire la notizia di reato senza ritardo al pubblico ministero.

In sede di prima applicazione ci si è peraltro interrogati sulla possibilità di consentire la possibilità dell'ammonimento nel caso in cui le condotte siano stati tenute mediante *sms*, *mms* e altri sistemi di *instant messaging* telematici non collegati alla Rete visto che l'articolo 7 della legge n. 71 sembra circoscrivere l'ambito di applicazione dell'ammonimento ai soli fatti commessi utilizzando la rete internet.

La richiesta di ammonimento può essere direttamente avanzata al questore dal minore che abbia compiuto i quattordici anni in quanto l'articolo 120, comma 3, del codice penale gli attribuisce simmetricamente il diritto di sporgere querela. In questi casi, tuttavia, anche il genitore o l'esercente la potestà genitoriale sono legittimati alla presentazione della querela (e dunque della richiesta di ammonimento). Tale ultima facoltà può essere esercitata dal genitore anche in caso di parere contrario del minore e anche quando il minore dovesse essere in tutto o in parte ignaro dei fatti di cyberbullismo. Invece il genitore non può opporsi alla volontà del minore di proporre querela o di richiedere l'ammonimento. Ovviamente il minore infra-quattordicenne è sempre ed esclusivamente rappresentato dal genitore e/o esercente la potestà.

6.7 L'istanza di oscuramento e il ruolo dell'Autorità garante dei dati personali

Strettamente collegato alla questione della responsabilità del gestore della rete (*si veda par. 6.4*) è il tema del ruolo del Garante dei dati personali nella procedura di oscuramento.

L'ultima Relazione annuale (anno 2018) dell'Autorità garante dei dati personali ricorda che, al fine adempiere al mandato conferito al Garante in materia di cyberbullismo, sul sito web istituzionale è stata creata una sezione dedicata (<https://www.garanteprivacy.it/cyberbullismo>), nella quale sono presenti un'infografica - recante un'informazione sintetica del contenuto della legge - e un modello di segnalazione

da inviare attraverso una specifica casella di posta elettronica (cyberbullismo@gpdp.it). A partire dall'entrata in vigore della legge n. 71, le istanze pervenute hanno riguardato in prevalenza la richiesta di rimozione di contenuti offensivi ai danni di minorenni, talvolta legati anche a immagini degli interessati, per la maggior parte riferite ai *social network* più noti, con i quali sono stati attivati specifici canali di comunicazione. Il Garante ha poi ricordata, sempre nella suddetta relazione, come un numero più limitato di segnalazioni abbia riguardato il furto di identità e la creazione di falsi profili nell'ambito dei medesimi *social network*. Nel merito i casi segnalati sono stati definiti prevalentemente con la rimozione dei contenuti oggetto di doglianza. In alcuni casi particolari le questioni rappresentate hanno trovato adeguata definizione attraverso contatti interlocutori con i segnalanti, in occasione dei quali sono stati forniti chiarimenti operativi (quali il coinvolgimento del dirigente scolastico o del referente per il cyberbullismo nella scuola).

7. Come combattere il fenomeno

Dall'attività conoscitiva svolta è emerso come triplici siano le linee di intervento per contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo. La politica di intervento più efficace - secondo l'opinione prevalente degli auditi - è la prevenzione, la quale si sostanzia nella promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione, nonché nella realizzazione di iniziative formative specifiche rivolte non solo ai ragazzi ma anche agli adulti (genitori ed educatori).

Combattere il bullismo significa anche favorirne l'emersione, funzionale alla individuale di adeguate misure a tutela e protezione della vittima.

Infine, tenuto conto del carattere "criminale" di alcune delle condotte nelle quali si sostanzia il fenomeno, appare necessario una rivalutazione complessiva della linea di intervento repressiva. E' appena il caso di rilevare che con repressione non si deve necessariamente ed esclusivamente fare riferimento alla adozione di misure penali, ma più genericamente a misure coercitive di contrasto.

7.1 La prevenzione

7.1.a Le campagne di informazione e sensibilizzazione

In linea con quanto previsto dalla legge n. 71 e nel quadro di una crescente attenzione per il fenomeno negli ultimi anni sono state portate avanti soprattutto dagli interlocutori istituzionali una serie di campagne di informazione e di sensibilizzazione sul bullismo e cyberbullismo e più in generale sui problemi e i rischi connessi all'uso della rete.

Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha in primo luogo ricordato l'evento annuale del *Safer Internet Day*. Tale evento nel 2019 è stato promosso dal Ministero in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia proprio con il tema "Contro il cyber-bullismo una nuova alleanza tra scuola e famiglia". In concomitanza è stata celebrata, anche la Giornata Nazionale contro il bullismo e il cyberbullismo a scuola, "Un Nodo Blu - le scuole unite contro il bullismo". Nell'ambito delle iniziative di sensibilizzazione si deve ricordare anche la già citata (*si veda par. 2.6.a*) *Cybercity Chronicles*, prima applicazione istituzionale italiana di "intrattenimento educativo" ambientata nel cyber-spazio, sviluppata e promossa dal Dipartimento delle informazioni per la sicurezza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in collaborazione con il Ministero. L'iniziativa nasce nell'ambito della campagna "*Be Aware Be Digital*" promossa dalla Sicurezza Nazionale e volta a sensibilizzare gli studenti italiani, oltre che docenti e famiglie, all'uso positivo, corretto e consapevole di internet, dei social media e delle nuove tecnologie. L'obiettivo di *Cybercity Chronicles* è quello di creare una relazione tra didattica e nuove tecnologie: far appassionare il giocatore al videogioco, coinvolgendolo nell'avventura e trasmettendogli nozioni e informazioni utili alla sua crescita culturale e digitale. All'interno del gioco si trova anche un *Cyberbook*: un glossario per familiarizzare con i principali termini utilizzati nel mondo della *cybersecurity*.

Anche la Polizia di Stato è stata direttamente coinvolta in iniziative di sensibilizzazione per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo. Fra queste rilievo indubbio riveste "Una vita da social" un progetto di sicurezza nell'uso della Rete rivolto agli utilizzatori dei *social network* e in particolare agli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, ai loro insegnanti e ai loro familiari. Premessa del progetto è la consapevolezza che dai pericoli virtuali ci si può difendere soltanto conoscendoli. "*Una vita da social*" si connota come una campagna di educazione alla legalità su internet dal carattere itinerante su tutto il territorio nazionale, che ha coinvolto in quattro anni, oltre un milione e settecentomila studenti, 180 mila genitori, centomila insegnanti e 15 mila istituti scolastici di 250 città italiane.

Sempre nell'ambito delle campagne di prevenzione e sensibilizzazione sui rischi e pericoli connessi all'uso della rete internet, si inserisce *#cuoriconnessi*, realizzata anche essa dalla Polizia postale e delle comunicazioni in collaborazione con Unieuro. L'obiettivo è - anche in questo caso - quello di informare adolescenti e famiglie sull'uso consapevole e responsabile della tecnologia, dagli *smartphone*, ai pc, ai *tablet*; i messaggi, le immagini e i video caricati in Rete, oggi si diffondono in maniera incontrollata e restano presenti nel web per sempre, creando in alcuni casi conseguenze drammatiche. La campagna contro il cyberbullismo, oltre a Roma, ha fatto tappa nelle città di Milano, L'Aquila, Bologna, Reggio Calabria, Verona e Torino, coinvolgendo direttamente studenti all'interno di teatri e scuole. Del progetto fa parte anche il sito informativo no cyberbullismo.it, pubblicizzato anche nei punti vendita del gruppo Unieuro.

Fra le iniziative promosse dalle associazioni operanti nel settore dell'infanzia (*si veda par. 2.4.a*) è opportuno ricordare la campagna "Giovani Ambasciatori contro il cyberbullismo per un Web Sicuro", promossa dal Moige e giunta ormai alla sua terza edizione. Elemento pedagogico fondamentale è la metodologia del *peer to peer* basata sul coinvolgimento diretto dei ragazzi nella formazione e sensibilizzazione dei coetanei, in attività *educational* interattive, materiali didattici e *open day* per promuovere una maggiore consapevolezza delle problematiche legate all'utilizzo improprio del *web*. Con questa campagna negli ultimi due anni sono stati formati oltre 1.500 "Giovani ambasciatori", ossia ragazzi scelti dai docenti per le loro particolari attitudini e sensibilità e che sono punti di riferimento per i loro coetanei all'interno dell'istituto di appartenenza e attori principali di ogni azione di prevenzione nella lotta al cyberbullismo.

7.1.b. La pubblicità come strumento di sensibilizzazione

Dalle audizioni, in particolare dei rappresentanti delle principali aziende di telefonia e telecomunicazione mobile, è emersa l'importanza - ai fini del contrasto del fenomeno del cyberbullismo - della promozione di campagne pubblicitarie volte sensibilizzare prima gli utenti e poi più in generale la popolazione sulla necessità di limitare la vita virtuale in favore di quella reale.

La responsabile delle relazioni istituzionali di Wind Tre s.p.a. ha ricordato in proposito come la propria azienda, prima della fusione con la Tre, avesse scelto per la promozione dei propri prodotti tre campagne pubblicitarie considerabili in contrasto con il *core business* della società. Queste campagne, infatti, miravano a promuovere il recupero dei rapporti umani attraverso contatti diretti e personali e non più virtuali e mediati dal telefono cellulare o da altri *devices*. In particolare il primo video che si intitolava "Papà" stimolava un genitore e un figlio a lasciare il telefono e ad abbracciarsi. Il secondo video ritraeva una ragazzina adolescente - dipendente dal telefonino - che decideva di abbandonare lo schermo per godersi la recita della sorella minore. L'ultimo invece mostrava un ragazzino spinto a lasciare ancora una volta il *device* per fare una partita di calcio.

Analoghe campagne di sensibilizzazione sono state portate avanti e ricordate dal responsabile dei rapporti con le istituzioni nazionali e internazionali, dalla Tim s.p.a. Si tratta in particolare del progetto Junior TIM Cup – Il Calcio negli Oratori che in una delle passate edizioni è sceso in campo proprio contro il fenomeno cyberbullismo lanciando l'hashtag #IlBulloèUnaPalla.

7.1.b. La formazione e l'educazione alla rete dei ragazzi e dei genitori

Un ruolo determinante nella prevenzione del fenomeno, in particolare del cyberbullismo, è svolto dalle attività di formazione e di educazione ad un corretto uso della rete e alla

sensibilizzazione sui rischi connessi alla navigazione in internet specificamente rivolte non solo ai ragazzi, ma anche ai loro genitori.

Dalle audizioni è emerso infatti come forse a causa dello sviluppo troppo veloce e a volte caotico di queste tecnologie si sia determinato un vero e proprio *gap* tra una generazione informaticamente più alfabetizzata e più connessa e una generazione che potremmo definire ancora analogica e che in alcuni casi fa addirittura resistenza all'introduzione di queste tecnologie. L'ignoranza dello strumento impedisce peraltro a molti genitori di poter controllare e guidare i propri figli verso un uso consapevole della rete.

Fra le iniziative formative, oltre a quelle già richiamate (*si veda par. 2.4*), è opportuno ricordare il progetto formativo "Scuola Amica delle bambine, dei bambini e degli adolescenti", che vede la collaborazione tra l'Unicef Italia e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. Si tratta di un programma attuato nelle oltre mille scuole "amiche dell'Unicef", volto ad attivare prassi educative per promuovere la conoscenza e l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Inoltre per l'anno scolastico 2018/2019 il Comitato italiano per l'Unicef ha elaborato una proposta educativa dedicata al bullismo e al cyberbullismo che colloca questi fenomeni all'interno della prospettiva globale offerta dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che utilizza come indicatori privilegiati il superiore interesse del bambino e del ragazzo e i principi di non discriminazione, partecipazione, ascolto e protezione da ogni forma di violenza. Nell'ambito di tale proposta educativa si colloca l'iniziativa dal titolo "Non perdiamoci di vist@", e la previsione di una sezione speciale dedicata al bullismo all'interno del progetto "Leggere i diritti attraverso immagini e parole".

Sempre fra queste iniziative è opportuno segnalare il laboratorio sulla identità digitale, realizzato nelle scuole anche attraverso l'aiuto dei ragazzi che prestano servizio civile presso il Telefono azzurro che ha l'obiettivo di insegnare agli studenti, e ai loro genitori, a non sottovalutare la reale valenza della propria identità digitale che ciascuno rappresenta sul *web* attraverso la condivisione dei propri dati personali e sensibili. Ciò al fine di fornire strumenti di educazione civica digitale, di educare e sensibilizzare sui temi della *privacy*, della reputazione e della rappresentazione nonché alla promozione della Rete come bene comune digitale. Una iniziativa, sempre promossa dall'associazione Telefono azzurro e specificamente rivolta ai genitori è la predisposizione del manuale "Il nostro post(o) nella rete-Quello che ogni genitore deve sapere: prospettive, sfide e responsabilità".

Infine rivolto al mondo degli adulti genitori è il progetto educativo "Neoconnessi", promosso da Wind Tre. Si tratta di un progetto che nasce dall'esigenza di accompagnare i genitori nel momento delicato in cui i figli si trovano per la prima volta a possedere uno *smartphone* o un *tablet* e a navigare in autonomia, fornendo loro, sostanzialmente in un magazine online articoli, approfondimenti, indicazioni tecniche di prevenzione e sicurezza, modelli di comportamento che tengono conto della relazione tra controllo e fiducia, attività ludiche per dialogare in famiglia giocando.

7.1.c. La formazione dei docenti

La legge n. 71 del 2017, come più volte rilevato, attribuisce un ruolo di primaria importanza per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo, proprio alla scuola. In questo contesto assumono quindi rilievo tutte le iniziative rivolte alla formazione del personale docente.

In particolare è opportuno ricordare in primo luogo il Progetto “Non stiamo zitti”, presentato al MIUR dall’Istituto Comprensivo “L. Orsini” di Imola e realizzato in collaborazione con l’associazione Telefono azzurro. Nell’ambito di tale progetto Telefono azzurro ha curato la redazione di un *handbook* sul tema del bullismo. Obiettivo principale del manuale è fornire ai docenti un manuale operativo, un insieme di linee guida che li aiuti nella realizzazione di attività laboratoriali dedicate alla sensibilizzazione e prevenzione del fenomeno del bullismo e cyberbullismo. La guida oltre ad affrontare in modo sintetico gli aspetti principali del fenomeno delineando quali sono le forme più diffuse e i diversi ruoli che caratterizzano il fenomeno, presenta anche alcuni casi di studio tratti dai materiali disponibili presso i Centri di Ascolto di Telefono Azzurro. L'*handbook* reca anche, sotto forma di decalogo, delle puntuali linee guida dedicate ai docenti da seguire per riconoscere il fenomeno ed intervenire. Nella seconda parte della guida sono presentate in dettaglio tutte le attività da condurre durante i laboratori. Infine nel manuale un’attenzione particolare è dedicata al programma di prevenzione “*Peer Education*” in cui gli studenti stessi sono messi in primo piano diventando duplici protagonisti delle attività, sia nel ruolo di fruitori che in quello di formatori.

7.2 La protezione

In questo paragrafo si intende dare conto di tutte quelle misure previste a protezione delle vittime, nel cui alveo sono anche ricondotti gli strumenti per favorire l'emersione del fenomeno.

7.2.a. Sportelli fisici e virtuali per le vittime.

Per poter contrastare e reprimere i fenomeni di bullismo è necessario, infatti, che tali episodi emergano. La vittima di bullismo (o cyberbullismo) non deve sentirsi sola, ma deve poter trovare un luogo d'ascolto competente.

Un primo canale di emersione, particolarmente importante perché garantisce l'anonimato alla vittima, è rappresentato quindi proprio dalla operatività di numeri verdi e *chat*.

In proposito è opportuno ricordare i dati, consegnati dai rappresentanti di Telefono azzurro nel corso dell'audizione (*si vedano par. 2.4.a e amplius par. 4.2*) relativi alla attività svolta dal Centro Nazionale di Ascolto dell'associazione. Tali dati mostrano come Telefono Azzurro abbia gestito nel 2018 più di un caso al giorno relativo a bullismo e cyberbullismo, attraverso la linea e la chat 1.96.96, per un totale di 453 casi. I casi gestiti dal Centro Nazionale

di Ascolto, relativi a bullismo e cyberbullismo, sono stati accolti tramite linea telefonica nell'85 per cento dei casi, mentre nel 15 per cento via chat. Dei 453 casi gestiti, l'81 per cento riguarda situazioni di bullismo, mentre le richieste di aiuto per casi di cyberbullismo rappresentano il 19 per cento. Attraverso il numero gratuito 196.96 e una *chat* accessibile dal sito www.azzurro.it fornisce a bambini e adolescenti, ma anche ad adulti, ascolto e consulenza specialistica per la gestione dei casi di bullismo e cyberbullismo. Partendo da queste segnalazioni nei casi in cui se ne ravvisi la necessità Telefono azzurro offre un intervento operativo nelle scuole nelle quali gli episodi si sono verificati. La Linea antibullismo 1.96.96 ha garantito nell'arco temporale in oggetto i necessari collegamenti con il MIUR e le strutture territoriali ed ha favorito, in relazione alle caratteristiche, alle specificità del singolo caso e ai bisogni riscontrati, la segnalazione del caso al MIUR e alle competenti strutture territoriali operative in ambito sanitario, sociale, di pubblica sicurezza e/o giudiziario eventualmente coinvolte. I contatti hanno avuto altresì l'obiettivo di aggiornamento reciproco rispetto ai follow-up dei casi e di approfondimento delle segnalazioni effettuate. La segnalazione di un nuovo caso avviene attraverso una relazione, che viene trasmessa al MIUR secondo modalità concordate; la relazione contiene tutti gli elementi e i contenuti utili a contestualizzare le problematiche di bullismo scolastico emersi nel corso del contatto telefonico o via chat. A fronte di un nuovo contatto contenente informazioni importanti ed elementi nuovi rispetto al precedente, si procede inviando al MIUR una relazione di aggiornamento. La gestione dei casi avviene nel rispetto della procedura operativa concordata e approvata dal MIUR.

E' opportuno ricordare come un numero verde destinato proprio alle segnalazione di atti di bullismo e cyberbullismo è stato attivato dal Moige, nell'ambito delle più ampie politiche di contrasto al fenomeno.

7.2.b. Parental control, app., filtri e sistemi di protezione sui devices

Un importante strumento per la prevenzione del fenomeno è rappresentato dalla utilizzazione di sistemi di *parental control*. Si tratta di sistemi che però, come ha rilevato la dottoressa Ciardi della polizia postale (*si veda par. 4.3*), sono scarsamente utilizzati dagli adulti, in quanto ritenuti facilmente eludibili dai figli, nativi digitali. Questi sistemi possono funzionare, ha aggiunto sempre il vertice della Polizia postale, solo se attraverso una alleanza genitoriale, essi vengono installati in tutti i *devices* in uso ai minori.

Interessanti elementi sui sistemi di controllo e di filtro dei contenuti in rete sono stati forniti dall'audizione, da un lato, degli operatori di rete e, dall'altro, dai rappresentanti di Google e *facebook* (*si veda par. 2.5*).

In particolare per quanto concerne gli operatori di rete, è opportuno ricordare il servizio "*Keepers*", promosso insieme al Moige e realizzato da Vodafone Italia s.p.a., il quale funziona attraverso una *app* che implementa dei sistemi di intelligenza artificiale. Questi sistemi sono

in grado di rilevare situazioni di pericolo e di segnalarle in tempo reale ai genitori. Concretamente "*keepers*", attraverso tecnologie di intelligenza artificiale, rileva e distingue alcune parole chiave che sono considerate pericolose, segnalando immediatamente il rischio al genitore. Inoltre *keepers* attua un approccio integrato quindi oltre a offrire questa nuova tecnologia contiene una serie di funzionalità di *parental control* che già sono implementate in altri servizi e di altri apparecchi e consente una geolocalizzazione immediata dei minori. Non può peraltro essere né modificato né rimosso senza il consenso le credenziali inserite dai genitori. Oltre a *keepers* la Vodafone Italia s.p.a. offre altri due servizi a tutela dei minori: "Rete sicura" e "Protezione bambino". "Rete sicura" si propone di garantire una navigazione sicura da *malware*, da *fishing*, da attacchi di *virus* ecc.. "Protezione bambini" invece specificamente è destinato al consumatore minore ed è volto a tutelare la navigazione bloccando determinati siti e contenuti. I contenuti nell'offerta base sono individuati dalla fondazione Vodafone, però è possibile una personalizzazione quindi il genitore in base alle proprie valutazioni può personalizzarlo e decidere quali contenuti consentire e quali bloccare. Sono offerti due pacchetti base uno "bambino da tre a dodici anni", uno ragazzo "da dodici a diciassette anni", e nella versione iniziale viene fornito con due servizi aggiuntivi, ovvero un blocco della ricerca, la cosiddetta ricerca protetta, che implementa tutti quei sistemi e consigli forniti dai principali motori di ricerca su quelli che sono i massimi livelli di protezione nell'ambito dell'attività di ricerca *on line*. Inoltre viene offerto - sempre con formula personalizzabile - con una fascia oraria bloccata quindi la possibilità per i ragazzi di navigare di utilizzare *app* dalle otto alle ventidue.

Analoghi strumenti e servizi sono offerti anche dalla Wind tre s.p.a. Fra questi il Wind *family project* che è una *app* che consente in qualche modo di fare i filtri sulla base del *target* bloccando ad esempio ai giovani l'accesso a tutti i siti relativi a violenze, droghe e giochi d'azzardo. La Wind Tre mette anche a disposizione dei suoi utenti la possibilità di sospendere la navigazione da remoto in certe fasce orarie; di modulare la carica della batteria, e di installare sistemi di geolocalizzazione per vedere dove il bambino si trova e avere un messaggio nel momento in cui raggiunge la meta desiderata.

Per quanto riguarda la Tim s.p.a., è stato ricordato il Tim *protect*, un servizio che include un sistema di: *Parental Control* per filtrare i contenuti dei siti indesiderati, limitare il tempo che i bambini trascorrono *online* e sulle *app*; di protezione navigazione e *banking* per proteggere le transazioni di *online banking*, verificare l'attendibilità dei siti *web* e bloccare quelli pericolosi; di antifurto e localizzazione per proteggere il dispositivo mobile in casi di furto e/o smarrimento, consentendo di localizzare e bloccare il dispositivo, oltre che cancellarne i dati; di *antivirus & Antimalware* per proteggere i dispositivi da *virus*, *malware*, attacchi *hacker* e furti di identità. Si tratta di un servizio fornito gratuitamente nella formula Tim *junior*, ovvero quella formula contrattuale destinata ai "giovanissimi".

Tali sistemi, come è emerso dal dibattito in Commissione, oltre ad essere in molti casi a pagamento per gli utenti, non sono adeguatamente pubblicizzati.

7.3 La repressione

7.3.a. Il cyberspace come ostacolo alla perseguibilità dei reati

La repressione dei fenomeni criminali commessi attraverso la rete, e in particolare del cyberbullismo, sconta un intrinseco limite, rappresentato dalla rete stessa e dalla tendenziale transnazionalità di questi crimini. Il *cybercrime* si caratterizza, in molti casi, per la connotazione transnazionale del reato, che è *borderless*, cioè privo di confini o *a-spaziale*, caratteristica inedita tra tutti i crimini, che non trova precedenti nella storia nelle tradizionali attività delittuose e che lo rende il reato per antonomasia del terzo millennio.

A ciò si aggiunga, quale caratteristica peculiare della minaccia criminale nel *cyberspace*, la distanza tra i criminali informatici e le loro potenziali vittime. La condotta illecita *cyber* può concretizzarsi in più azioni, svolte in tempi diversi o contemporaneamente da più soggetti agenti o da uno solo in una molteplicità di luoghi o in uno spazio virtuale. La condotta suddetta innesta più processi elaborativi e di trasferimento di informazioni, che passano in tempi lunghi o in tempo reale attraverso spazi indeterminati. Una o più vittime possono essere colpite dall'aggressione informatica, immediatamente o a distanza di tempo.

A rendere ancora più intricata e complessa la questione è il fatto che molte condotte nelle quali si sostanzia il cyberbullismo (dalla diffusione di foto in assenza o contro la volontà della persona ritratta alla pubblicazione di commenti lesivi) sono poste in essere attraverso l'uso di *social network* che hanno sede in Paesi stranieri, quale gli Stati Uniti che non attribuendo rilievo penale ai reati di opinione, rifiutano nel caso di indagini delle autorità di polizia e giudiziarie italiane (ed europee) la consegna di eventuali dati richiesti.

Inoltre, in altri casi, quando il materiale lesivo entra in rete è difficile assicurarne la totale rimozione, si pensi al caso di immagini diffuse attraverso *whatsapp*. La rapidità di circolazione di tali immagini, anche a motivo della creazione di *chat* di gruppo, e il fatto che il materiale possa essere salvato sui *devices* rende ardua la totale rimozione del contenuto lesivo.

7.3. Le misure penali: fra ordinamento vigente e prospettive de jure condendo

Come più volte sottolineato la legge 29 maggio 2017, n. 71 ha introdotto un sistema di misure a carattere essenzialmente preventivo volte a contrastare il cyberbullismo. Tale legge infatti non ha previsto alcun "reato di cyberbullismo", ma si è semplicemente limitata - nel fornire una definizione di cyberbullismo- a confermare la riconducibilità delle condotte del "cyberbullo" a una pluralità di fattispecie incriminatrici già esistenti, le quali vengono semplicemente rievocate, senza alcuna modifica dei relativi elementi costitutivi o ambiti applicativi. Più in generale la legge n. 71 persegue la salvaguardia dello sviluppo psicofisico e delle esigenze educative dei minori protagonisti, quali vittime o responsabili, delle condotte

in esame, introducendo alcuni meccanismi (*si veda par. 6*) volti proprio ad evitare l'attivazione del circuito penalistico.

La scelta del legislatore del 2017 di non introdurre nuove fattispecie incriminatrici è stata unanimemente condivisa dagli auditi. In primo luogo in considerazione dell'amplissima gamma di comportamenti rientranti nelle definizioni di "bullismo" e "cyberbullismo" il tentativo di formulare un'apposita omnicomprendensiva fattispecie incriminatrice scontrerebbe difficoltà insormontabili, finendo per dibattersi tra soluzioni opposte altrettanto indesiderabili: una formulazione unitaria necessariamente ed eccessivamente vaga, oppure una norma-catalogo a più fattispecie, descrittiva di condotte eterogenee, dotate di coefficienti offensivi assai variabili.

A ciò si aggiunge che il fatto che non tutte le fattispecie di reato potenzialmente perfezionabili attraverso le condotte di cyberbullismo siano rievocate dalla definizione della legge n. 71 ovviamente non preclude la loro applicabilità nei singoli casi eventualmente portati all'attenzione della magistratura. Il complesso delle fattispecie già esistenti e applicabili agli svariati comportamenti riconducibili al cyberbullismo, pertanto, non sembrerebbe lasciare vuoti di tutela significativi. Un unico vero vuoto di tutela - segnalato anche da alcuni auditi -

riguarda il fenomeno di *revenge porn* a seguito di *sexting* secondario: si allude ai casi di invio volontario di immagini sessualmente esplicite a un terzo soggetto il quale, successivamente e senza autorizzazione, le diffonde attraverso *chat* e *social network*, con gravissima lesione della sfera intima e della dignità personale della vittima.

Tale condotta, in virtù della prevalente interpretazione giurisprudenziale, non risulta punibile attraverso le fattispecie in materia di pedopornografia, le quali richiederebbero che il materiale (immagini e video) sia stato prodotto contro la volontà della persona minore ritratta; qualora invece tale materiale sia stato realizzato con il consenso di quest'ultima, ovvero da quest'ultima volontariamente trasmesso a terzi, le condotte successive non sarebbero punibili alla stregua della severa disciplina in materia di pedopornografia, ma solo con fattispecie corredate da sanzioni di modesta entità. A questo parziale, ma significativo vuoto di tutela sembra aver posto rimedio il legislatore - come ricordato, fra gli altri, anche dal Ministro Bonafede (*si veda par. 2.6.b*) con l'introduzione, nella cosiddetta legge sul codice rosso, del reato di "Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti".

Infine, appena il caso di ricordare che qualora le condotte in questione siano commesse da minorenni, come il più delle volte accade, trovano applicazione gli articoli 97 e 98 del codice penale in materia di minore età quale causa di esclusione o riduzione dell'imputabilità: più precisamente, mentre il primo articolo sancisce la presunzione assoluta di incapacità di intendere e volere dell'infraquattordicenne, il secondo articolo prevede che la capacità del minore che al momento del fatto abbia compiuto i quattordici anni debba essere valutata dal giudice caso per caso, con riduzione della pena in caso di esito positivo dell'accertamento.

L'operatività pratica di nuove fattispecie incriminatrici sarebbe pertanto preclusa in radice nei confronti di soggetti infraquattordicenni e dipenderebbe da valutazioni caso per caso nei riguardi degli infradiciottenni.

Se con sfavore è vista l'introduzione di una fattispecie penale *ad hoc* non altrettanto deve dirsi con riguardo alla previsione di circostanze aggravanti ad effetto speciale. Alcuni auditi (*si veda a titolo esemplificativo par. 2.3*) hanno sottolineato l'importanza di prevedere un aggravamento di pena, per tutti quei reati nei quali sono sussunte le condotte di bullismo, quando il fatto è commesso attraverso la rete.

7.3.b. Le altre misure di contrasto: l'ammonimento del questore

Come ricordato (*si veda par. 6.6*) la legge n. 71 estende ad alcune ipotesi di cyberbullismo – ossia quelle riconducibili a quattro fattispecie di illeciti espressamente richiamati – l'ambito applicativo della speciale misura monitoria già prevista in relazione al delitto di *stalking*. Si tratta di una strategia di intervento preventivo-cautelare, finalizzata a interrompere le condotte persecutorie mediante una diffida rivolta dall'autorità di pubblica sicurezza all'autore minorenne, evitando a suo carico l'attivazione di un procedimento penale, che peraltro non garantirebbe una protezione immediata degli interessi della persona offesa.

In questa sede ci si limiterà a porre in luce la differenza del procedimento di ammonimento “ordinario”, da quello “speciale” previsto dall'articolo 7 della legge n. 71 del 2017. I due procedimenti si distinguono non tanto per gli aspetti meramente procedurali, quanto piuttosto per le conseguenze della relativa procedura.

A ben vedere l'ammonimento ordinario previsto nei casi di *stalking*, se il delitto di atti persecutori è commesso da un soggetto già ammonito, la pena è aumentata e si procede d'ufficio (anziché a querela). In mancanza di un richiamo esplicito, tale disciplina non può ovviamente estendersi alla disciplina dell'ammonimento previsto dall'articolo 7 della legge n. 71 del 2017, rispetto al quale il comma 3 prevede lapidariamente che “gli effetti [...] cessano al compimento della maggiore età” dell'ammonito.

7.3. c. La responsabilità degli internet provider

La questione della responsabilità degli amministratori dei siti *internet*, il cui principio cardine è contenuto nel decreto legislativo 17 del 2003, in tema di commercio elettronico, costituisce un tema strettamente connesso a quello oggetto della indagine e che è stato oggetto di approfondimento nel corso di alcune audizioni.

Tale decreto legislativo prevede che il gestore della piattaforma sia esente da responsabilità per quanto veicolato sulla Rete, salvo l'obbligo di collaborazione con l'autorità giudiziaria e le forze di polizia. Al riguardo di recente la Corte di Cassazione, I sez. civ., con sentenza del 19 marzo 2019, n. 7708, ha chiarito che l'*hosting provider attivo* è il prestatore dei servizi della società dell'informazione che svolge un'attività che non è solo di ordine

tecnico o automatico ma pone, invece, in essere una condotta attiva, concorrendo con altri nella commissione dell'illecito, onde resta sottratto al regime generale di esenzione di cui all'art. 16 d.lgs. n. 70 del 2003. Nella sentenza è indicato che nell'ambito dei servizi della società dell'informazione, la responsabilità dell'*hosting provider* sussiste in capo al prestatore dei servizi che non abbia provveduto alla immediata rimozione dei contenuti illeciti, nonché qualora abbia continuato a pubblicarli, al ricorrere di talune specifiche condizioni.

Sulla responsabilità del cosiddetto *caching provider*, vale a dire colui che immagazzina dati provenienti dall'esterno in un'area di allocazione temporanea, la *cache*, al fine di accelerare la navigazione in rete, la Corte di Cassazione, I sez. civ., con sentenza del 19 marzo 2019, n. 7709, ha fornito alcune importanti indicazioni. Ha stabilito che, nell'ambito dei servizi della società dell'informazione, la responsabilità del cosiddetto *caching*, prevista dall'art. 15 del d. lgs. n. 70 del 2003, sussiste in capo al prestatore dei servizi che non abbia provveduto alla immediata rimozione dei contenuti illeciti, pur essendogli ciò stato intimato dall'ordine proveniente da un'autorità amministrativa o giurisdizionale.

Si tratta di pronunce che richiamano l'orientamento consolidato basato sul principio che l'*hosting provider* può essere chiamato a rispondere solo quando sia a conoscenza legale dell'illecito perpetrato, quando l'illiceità dell'altrui condotta sia ragionevolmente constatata o constatabile e quando abbia avuto la possibilità di attivarsi utilmente ma non lo abbia fatto. Tale principio – come rilevato - non viene messo in discussione dalla direttiva 1808/2018 (*vedi supra* 2.3.b).

Sul punto dal dibattito in Commissione è emersa la necessità di un ripensamento della legislazione vigente, finalizzato ad introdurre forme più stringenti di responsabilità anche per gli *internet provider*. Tali modifiche potrebbero consentire anche il superamento della "garanzia dell'anonimato" sulla quale fanno affidamento molti degli autori di condotte illecite perpetrate sul *web*.

8. Conclusioni

Bullismo e cyberbullismo sono problemi attuali e non ancora risolti, come è confermato dall'elevato numero di vittime, soprattutto adolescenti, che periodicamente notizie di cronaca riportano e che indagini statistiche confermano.

Solo nel corso dell'ultimo anno: si è verificato un grave episodio di bullismo di carattere antisemita, in una scuola media di Ferrara; un quindicenne di Avellino, affetto peraltro da autismo, ha reagito ai quotidiani scherni e alle vessazioni subiti dai compagni di classe, tentando il suicidio; e una tredicenne italiana di Conegliano Veneto, per le numerose testate prese da un gruppo di bulli, è finita al pronto soccorso.

Questi sono solo i casi più eclatanti ai quali si aggiunge una lunga lista di vittime "silenziose" che subiscono atti di violenza e vessazioni in ambito scolastico. Altrettanto lunga è l'elenco di vittime del cyberbullismo e in particolare del *sexting* che proprio del bullismo rappresenta una delle forme più lesive: la diffusione sul *web* di immagini e video privati sessualmente espliciti (contro la volontà delle persone riprese, ovviamente) può provocare effetti devastanti sulla psiche delle vittime soprattutto quelle più giovani, spingendole addirittura a togliersi la vita. Quest'ultimo fenomeno, pur condividendo una matrice comune con il bullismo tradizionale, è senza dubbio più aggressivo e pericoloso: lo strumento del *web* attraverso il quale sono veicolate le vessazioni ne muta le caratteristiche. Scompare ogni forma di empatia fra autore della violenza e vittima; si amplifica l'effetto "folla" dei terzi commentatori o *likers*; si sottrae alla vittima ogni possibilità di rifugio.

Sul finire della passata legislatura il Parlamento è intervenuto sul cyberbullismo con una legge *ad hoc*: la legge n. 71 del 2017. Si tratta di un intervento legislativo la cui *ratio* è stata unanimemente condivisa da tutti gli auditi: l'approccio corretto al fenomeno non può che essere quello educativo-formativo, soprattutto quando ad essere coinvolti sono, sia come autori che come vittime, minori.

Con questa legge è stato compiuto un primo importante passo per contrastare il cyberbullismo, ma l'esperienza attuativa ha mostrato alcuni limiti di tale normativa con la conseguente necessità di un intervento correttivo.

Un primo limite è stato ravvisato nell'ambito di applicazione della legge, circoscritto al solo fenomeno del cyberbullismo. La mancata considerazione del bullismo tradizionale appare un evidente limite. Alcuni istituti quale ad esempio l'ammonimento del questore potrebbero trovare applicazione anche ad atti di bullismo. Si auspica quindi un intervento correttivo volto ad estendere l'ambito di applicazione delle misure contemplate dalla legge del 2017 anche al bullismo.

Un secondo aspetto da rivedere è stato individuato nella composizione del Tavolo tecnico contemplato dalla legge e al quale è demandata la elaborazione di un piano d'azione. I ritardi nel funzionamento del Tavolo tecnico sembrano doversi ricondurre alla scelta legislativa di incardinare il Tavolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, demandando però il ruolo di coordinamento al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. E' necessario quindi restituire coerenza al sistema, prevedendo che tale Tavolo sia incardinato presso il Ministero dell'istruzione e ampliandone nel contempo l'ambito di operatività anche al contrasto del bullismo. Una risposta seria ed efficace al problema del bullismo impone che il Tavolo si convochi con regolarità.

Un ulteriore limite della legge del 2017 è rappresentato dalle modalità con le quali l'attività formativo-educativa, principale strumento di contrasto al fenomeno, viene realizzata: tale attività è infatti demandata all'autonomia delle singole scuole e al coinvolgimento di

associazioni, con evidenti disparità a livello territoriale. Tale sistema merita una revisione, da un lato, attraverso la previsione di una formazione continua, "strutturata" ed uniforme in tutto il Paese, e dall'altro, nel quadro delle linee di orientamento previste a livello nazionale, attraverso un rafforzamento dell'autonomia di ciascuna scuola. Ogni istituto scolastico deve infatti essere libero di istituire un tavolo permanente di monitoraggio del fenomeno con il coinvolgimento dei rappresentanti degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie e degli esperti di settore. Sarebbe peraltro necessario coordinare le previsioni della legge n. 71, con quanto previsto dalla recente legge n. 92 del 2019, con la quale è stato introdotto l'insegnamento della educazione civica, nel cui ambito trova spazio anche l'educazione alla cittadinanza digitale.

Infine nel corso della indagine conoscitiva sono state espresse riserve sul carattere eccessivamente "scolasticocentrico" della legge n. 71, la quale non assicurerebbe un adeguato coinvolgimento delle famiglie. Gli auditi hanno all'unisono riconosciuto l'importanza della famiglia, quale primaria agenzia educativa, nella lotta al fenomeno. Della famiglia e della sua funzione educativa, che trova peraltro un fondamento anche costituzionale, poco si dice nella legge del 2017. Una lettura corretta dell'articolo 30 della Carta fondamentale, che riconosce il diritto/dovere di ciascun genitore di mantenere, istruire ed educare i figli, impone alle famiglie un obbligo di "aggiornamento" a fronte della società della informazione. Il protagonismo educativo che la legge riconosce alla scuola non deve comportare il totale esonero delle famiglie da queste funzioni. E' necessario restituire alle famiglie la funzione di agenzia di educazione primaria. Il bullismo in generale è un fenomeno che non riguarda unicamente il mondo della scuola: esso è purtroppo frequente anche in contesti di aggregazione giovanile extrascolastici, quali ad esempio quelli legati alle attività sportive o artistiche sempre più diffusi tra i bambini e adolescenti. In questi contesti la presenza di condotte vessatorie induce - il più delle volte - il minore che ne è vittima a sottrarsi dal contesto stesso, abbandonando l'attività.

I genitori devono essere coinvolti nell'educazione dei loro figli anche ad un corretto utilizzo delle tecnologie e devono presidiarne l'uso. In questo contesto sarebbe necessario potenziare anche la formazione delle famiglie sul piano della conoscenza della rete e dei suoi rischi, promuovendo la realizzazione di laboratori scolastici di educazione digitale rivolti non solo ai ragazzi ma anche ai loro genitori.

L'attività conoscitiva ha mostrato inoltre l'esigenza di adottare ulteriori misure per il contrasto del fenomeno. La via repressiva può essere oggi rivalutata. Sul piano penale è opportuno ricordare che proprio in questa legislatura il Parlamento è intervenuto normando il nuovo reato di *revenge porn*. Nuove fattispecie di reato non occorrono, sarebbe piuttosto preferibile verificare l'opportunità di introdurre specifiche aggravanti per i reati già contemplati, i quali sanzionano le varie condotte di bullismo compiuto attraverso il *web*.

Ancora, l'indagine conoscitiva ha posto in luce l'importanza di contrastare l'uso anonimo della rete internet. Molti utenti, nascondendosi dietro l'anonimato della rete e attraverso profili falsi, pongono in essere condotte aggressive, che, magari nella vita reale non commetterebbero. E' necessaria quindi una maggiore responsabilizzazione di coloro che navigano sul web, anche attraverso il coinvolgimento degli operatori di rete. Sarebbe auspicabile quindi una riforma della normativa volta a prevedere forme più stringenti di responsabilità per gli *internet provider*, anche tenendo conto del fatto che l'Italia sarà chiamata a trasporre entro il 19 settembre 2020 la direttiva n.1808 del 2018. In questo contesto sarebbe auspicabile la creazione di un vero e proprio Codice di etica digitale, recante i principi e le regole di comportamento che coloro che navigano in rete devono rispettare.

Infine per assicurare una adeguata protezione soprattutto agli utenti più piccoli è necessario prevedere come obbligatoria e gratuita l'installazione di filtri di protezione e di sistemi di *parental control* su tutti i *devices*. Tali sistemi, che attualmente, o devono essere attivati dall'utente o addirittura sono a pagamento devono essere previsti per tutti gli *smartphones*, *tablet* e altri strumenti analoghi, fatta salva ovviamente la facoltà per gli utenti - adulti - di rimuoverli. Sarebbe altresì opportuno sostenere con campagne informative la conoscenza di questi strumenti, anche nel quadro di una diffusa sensibilizzazione sui rischi della rete. Altrettanto auspicabile è la previsione dell'obbligatorio inserimento nelle clausole contrattuali con gli operatori telefonici di un richiamo alla responsabilità genitoriale nel caso di condotte illecite poste in essere in rete dai minori; ciò potrebbe consentire una maggiore responsabilizzazione dell'adulto, il quale viene "allertato" sulle conseguenze che possono derivare da un uso illecito della rete da parte del proprio figlio minore.

Ancora per una piena comprensione del fenomeno e l'individuazione di efficaci strumenti di contrasto non può prescindere da una corretta ed univoca rilevazione dei dati. Sarebbe in proposito opportuno prevedere non solo l'obbligatoria e periodica (con cadenza ad esempio biennale) rilevazione dei dati da parte dell'Istituto di statistica ma anche promuovere l'istituzione di una banca dati nazionale, nella quale raccogliere, con regolarità, dati relativi al fenomeno.