

Proposte di legge

C. 536 e C. 910

recanti «Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo, del cyberbullismo e di misure rieducative dei minori».

Memoria di Save the Children per le Commissioni II Giustizia e XII Affari sociali della Camera
Deputati

04/04/2023



Save the Children

Premessa

Save the Children opera da oltre 100 anni al fianco di bambine, bambini e adolescenti in 120 Paesi del mondo, tra cui l'Italia, promuovendo e tutelando il loro diritto alla salute, all'istruzione, alla protezione, alla nutrizione. Siamo impegnati nella lotta alle disuguaglianze, in Italia e nel mondo, e lavoriamo ogni giorno affinché la voce di bambine, bambini e adolescenti sia ascoltata.

Dal 2004 siamo impegnati in progetti di sensibilizzazione ed educazione sull'uso responsabile e positivo di Internet e delle tecnologie digitali da parte dei più giovani, con una particolare attenzione al mondo scolastico. Abbiamo l'obiettivo di fornire a bambini, bambine e adolescenti gli strumenti per contenere i rischi derivanti da un utilizzo non consapevole delle tecnologie, come il cyberbullismo, promuovendo le competenze necessarie. È in questa direzione che si iscrive uno dei progetti principali di Save the Children, ora giunto alla sua 6ª edizione, il Progetto "Generazioni Connesse" (www.generazioniconnesse.it), attivo dal 2013.

Il tema del bullismo e della violenza online tra adolescenti è tra le questioni sentite come più urgenti per i ragazzi e le ragazze del Movimento giovani per Save the Children, una rete di adolescenti attiva su tutto il territorio nazionale che coinvolge ragazze e ragazzi tra i 14 e i 25 anni impegnati nella promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Sui territori e a livello nazionale, i ragazzi e le ragazze del Movimento giovani realizzano campagne *peer* di sensibilizzazione con l'obiettivo di porre all'attenzione degli adulti, scuola e istituzioni in primis, la necessità di agire in modo congiunto per contrastare il fenomeno.

Bullismo e cyberbullismo sono oggi i fenomeni principali a cui si fa riferimento quando si affronta il tema della violenza tra pari soprattutto in ambito scolastico, che rimane il contesto in cui è più possibile prevenire e intervenire. **Bullismo e cyberbullismo sono per loro natura sempre più connessi e leggerli separatamente può essere fuorviante, così come nel leggere le esperienze dei più giovani non è utile ragionare in termini di distinzione tra vita "offline" e vita "online", anche in ragione dell'età precoce dell'accesso ad ambienti digitali.**

È tuttavia utile conoscere le differenze tra i due fenomeni, al fine di rendere più efficace sia l'azione preventiva, sia quella di presa in carico. Le caratteristiche tipiche del bullismo sono: l'intenzionalità, la persistenza nel tempo, l'asimmetria di potere e la natura sociale del fenomeno¹. Nel cyberbullismo intervengono anche altri fattori, che ne aggravano il quadro, quali l'impatto; il possibile o presunto anonimato; l'assenza di confini spaziali; l'assenza di limiti temporali. Il bullismo e il cyberbullismo hanno entrambi una forte natura sociale (si inscrivono nelle relazioni nel gruppo dei pari) e sono strettamente connessi alle dinamiche del gruppo dei pari. Sono fenomeni che dunque riguardano fortemente anche chi assiste, silenziosamente o rinforzando l'azione persecutoria.

Bullismo e cyberbullismo hanno entrambi le basi in una persistente cultura di intolleranza e di stigmatizzazione della diversità che è difficile da estirpare. Le azioni che il/la bullo/a mette in atto hanno l'obiettivo di ottenere un vantaggio, spesso in termini di popolarità, possibile proprio per la presenza di "spettatori" oltre ai protagonisti. Ogni ruolo dei membri del gruppo contribuisce in modo sostanziale alle dinamiche di prepotenza/ vittimizzazione. La vittima viene identificata in base a una sua caratteristica (aspetto fisico, modo di vestirsi, provenienza, orientamento sessuale, genere, ...) che rivela un pregiudizio che funge solo da pretesto per l'azione. Il bullismo e il cyberbullismo possono avere quindi un forte impatto sociale, emotivo e psicologico sulla vita di bambini/e e adolescenti, dando vita a dinamiche che possono legarsi strettamente a bisogni della loro crescita espressi in modo problematico, come la paura di essere esclusi o la ricerca dell'ammirazione degli altri.

¹ Dan Olweus, Bullismo a scuola. Ragazzi oppressi ragazzi che opprimono, Giunti Editore, 1996



Da anni numerose ricerche, sondaggi e indagini qualitative su bullismo e il cyberbullismo fotografano, seppur parzialmente, le dimensioni e la diffusione del fenomeno. Si consideri, a titolo esemplificativo, che l'ultima indagine ISTAT risale al 2015 (dati del 2014). Anche il monitoraggio effettuato nel 2021 dal Ministero dell'Istruzione, tramite un sondaggio condotto nella piattaforma *ELISA*², per quanto fondamentale, resta comunque uno strumento parziale di conoscenza. Resta infatti l'assenza di **una raccolta dati coordinata tra le banche dati esistenti, rispetto ad esempio agli indicatori del fenomeno.**

La Legge 71/2017: punti di forza

Con l'obiettivo di contrastare il fenomeno del cyberbullismo, a maggio 2017 è entrata in vigore la **Legge 71/2017, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo**, una legge che Save the Children ha fortemente promosso, seguendone il lungo iter per l'approvazione.

La legge si fonda infatti su principi-cardine dell'educazione e della prevenzione, definendo sia il ruolo dei diversi attori del mondo della scuola italiana (Ministero dell'Istruzione, Uffici Scolastici Regionali, Istituti Scolastici, Corpo docente) nella promozione di attività preventive, educative e ri-educative sia il ruolo del Garante per la protezione dei dati personali e le responsabilità delle piattaforme digitali.

L'insieme di queste azioni di attenzione, tutela ed educazione è rivolto a tutti i minori coinvolti, sia che si trovino nella posizione di vittime sia in quella di responsabili di illeciti, e senza distinzione di età nell'ambito delle istituzioni scolastiche.

Secondo la Legge ogni Istituto scolastico deve provvedere ad individuare, fra i docenti, un referente con il compito di coordinare le iniziative di prevenzione e di contrasto del cyberbullismo, a cui è offerta una formazione specifica sui temi del bullismo e del cyberbullismo (entrambi).

Il compito del mondo scolastico è inoltre supportato dalle **Linee di Orientamento per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di Bullismo e Cyberbullismo** adottate da Ministero dell'Istruzione e da rinnovare ogni due anni, le quali indicano strategie di azioni, ruoli e responsabilità (come quello dei docenti referenti per il bullismo e il cyberbullismo - nominati entrambi i fenomeni), metodologie, risorse conoscitive e di formazione per docenti e per referenti e indicazione di procedure operative (Progetto Generazioni Connesse, Piattaforma Elisa, ...) ³.

Particolarmente efficaci, nell'ultimo aggiornamento delle Linee di Orientamento⁴, sono risultati:

- progetto Safer Internet centre-Generazioni Connesse;
- prosecuzione della formazione e-learning per docenti referenti per il bullismo e il cyberbullismo tramite Piattaforma ELISA (e-learning degli insegnanti sulle strategie anti bullismo)⁵;
- indicazioni di procedure operative da realizzare tramite azioni efficaci, suddivise a loro volta, in "prioritarie" e "consigliate";
- modelli di prevenzione a molteplici livelli (universale-selettiva e indicata) ed esempi di attuazione;

² La www.piattaformaelisa.it, in collaborazione con l'Università degli Studi di Firenze, è lo strumento con cui il Ministero dell'Istruzione offre un percorso di formazione gratuita, avviato nel 2018, ai docenti referenti in materia di bullismo e cyberbullismo per l'acquisizione delle relative competenze psico-pedagogiche e sociali.

³ L'articolo 3 della L.71/2017 prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio di un Tavolo tecnico interministeriale preposto a coordinare i vari interventi e mettere a punto un piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, e prevede l'adozione, da parte del Ministero dell'Istruzione, sentito il Ministero della giustizia, di apposite linee di orientamento - da aggiornare ogni due anni - per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo nelle scuole. In particolare, le linee di orientamento dovranno prevedere una specifica formazione del personale scolastico, la promozione di un ruolo attivo degli studenti e la previsione di misure di sostegno e rieducazione dei minori coinvolti.

⁴ Decreto ministeriale 18 del 13 gennaio 2021 emanato con nota 482 del 18 febbraio 2021

⁵ I docenti iscritti ad oggi sono più di 5000, mentre le istituzioni scolastiche coinvolte, con uno o due referenti, risultano essere più di 4.000.



- invito a costituire Gruppi di Lavoro (Team Antibullismo e Team per l’Emergenza) a livello scolastico e territoriale, integrati da figure specialistiche di riferimento, laddove si è impossibilitati per ragioni oggettive, si invita a costituire reti di scopo;
- protocollo d’intervento per un primo esame dei casi d’emergenza;
- raccomandazioni e responsabilità degli organi e del personale scolastico;
- evidenza sui siti scolastici istituzionali dei referenti del bullismo e cyberbullismo;
- appendice con modello fac-simile di segnalazione di reato o situazioni di rischio a Forze di Polizia/Autorità giudiziaria.

La Legge 71/2017: criticità nell’applicazione

A quasi sei anni dall’entrata in vigore della Legge e delle due edizioni di Linee di Orientamento è utile approfondire l’impatto e le carenze, i punti di forza e gli aspetti da rafforzare, tramite il monitoraggio delle azioni che ha posto in essere.

Le criticità nell’applicazione della legge sembrano attualmente risiedere soprattutto negli strumenti, nel supporto concreto al mondo scolastico e ai servi socio-sanitari, nella governance, e nella misurazione dell’impatto.

Come evidenziato dal monitoraggio del novembre 2021⁶, realizzato dal Ministero dell’istruzione che ha reso noti i dati della piattaforma Elisa su bullismo e cyberbullismo:

- ✓ **non tutte le scuole hanno individuato nel proprio organico la figura di un docente Referente** con il compito di coordinare le iniziative di prevenzione e contrasto del cyberbullismo;
- ✓ Qualora sia stato nominato, **la figura del docente referente risulta sconosciuta, e solo l’11,5 % conosce in maniera approfondita le linee guida Orientamento 2021.**
- ✓ **Meno del 50 % delle scuole hanno attuato il protocollo di presa in carico delle situazioni di bullismo e cyberbullismo.**

Inoltre, anche altri strumenti a supporto del minore (art. 2 della L. n. 71/2017) come **le segnalazioni al Garante per la Protezione dei Dati Personali risultano poco conosciute e applicate** e manca il codice di co-regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, a cui devono attenersi gli operatori che forniscono servizi della rete internet, previsto dall’ art. 3 della Legge n. 71/2017⁷.

Sarebbe inoltre utile monitorare la procedura di ammonimento e la sua reale efficacia in termini di prevenzione⁸.

Riguardo a tale procedura Save the Children aveva espresso perplessità, ritenendo che il contatto con il mondo della giustizia, comprese le autorità amministrative quali le forze di pubblica sicurezza, vada sempre scongiurato quando si parla di minorenni che hanno posto in essere condotte che non costituiscono reato.

⁶ Al monitoraggio hanno partecipato 314.500 studenti che frequentano 765 scuole statali secondarie di secondo grado e 46.250 docenti di 1.849 Istituti scolastici statali. il 22,3 per cento degli studenti e studentesse delle scuole superiori è stato vittima di bullismo da parte dei pari (19,4 per cento in modo occasionale e 2,9 per cento in modo sistematico).

⁷ L’articolo 2 prevede che ciascun minore ultraquattordicenne (o i suoi genitori o chi esercita la responsabilità del minore) che sia stato vittima di cyberbullismo può 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. Se entro 24 il gestore non avrà provveduto, l’interessato può rivolgere analoga richiesta al Garante per la protezione dei dati personali, che rimuoverà i contenuti entro 48 ore. Il Garante ha pubblicato nel proprio sito il modello per la segnalazione/reclamo in materia di cyberbullismo da inviare a: cyberbullismo@gpdp.it.

⁸ E’ stata estesa al cyberbullismo la procedura di ammonimento prevista in materia di stalking (art. 612-bis c.p.). 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 minorenne, se non c’è stata querela o non è stata presentata denuncia, è applicabile la procedura di ammonimento da parte del questore (il questore convoca il minore, insieme ad almeno un genitore o a chi esercita la responsabilità genitoriale). Gli effetti dell’ammonimento cessano al compimento della maggiore età.



Ai fini del monitoraggio sottolineiamo la necessità che i lavori del Tavolo Tecnico, che ha per legge un importante ruolo in tal senso, coinvolgano rappresentanti del terzo settore e si svolgano regolarmente e con pubblicità dei lavori.

Raccomandazioni in merito al Disegno di Legge AC536

Alla luce di quanto esposto, affinché la L.71/2017 rappresenti uno strumento di sempre più concreta prevenzione e contrasto del fenomeno, riteniamo non vi sia bisogno di un rafforzamento della sua portata repressiva⁹, come intende fare il testo qui considerato, ma piuttosto della componente preventiva, educativa e di presa in carico da parte della comunità educante (non solo scolastica).

Suggeriamo a riguardo che:

- Il disegno di legge rimanga **circoscritto alle condotte che riguardano atti di bullismo e cyberbullismo, che per loro natura vengono condotti tra pari**. Atti di violenza nei confronti dei docenti devono avere risposte diverse, connotandosi come fenomeni del tutto separati e distinti.
- **Venga fatta un'attenta valutazione sul passaggio della proposta di legge che concerne l'art. 3 della Legge n. 71/2017 proponendo di sostituire il Ministero dell'istruzione nel coordinamento del Tavolo tecnico** e di nominare quale Autorità deputata al coordinamento e/o alla governance il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.
- **Sia prevista la possibilità di introdurre, attraverso appositi finanziamenti, sportelli (il più possibile multidisciplinari) presso le scuole**, che possano attivare interventi educativi e riparativi nei confronti del gruppo coinvolto in episodi di bullismo e cyberbullismo.
- Più in generale, appare urgente rafforzare il supporto al mondo scolastico attraverso le seguenti azioni:
 - ✓ assicurare la conoscenza e l'applicazione degli strumenti preventivi e quelli di gestione dei casi, così come indicati nelle Linee di Orientamento e nei riferimenti in esse descritti;
 - ✓ formare il personale docente e in particolare la figura del referente per il bullismo e il cyberbullismo;
 - ✓ rafforzare l'alleanza educativa, attraverso l'implementazione di attività di coinvolgimento dei genitori, a partire dal Patto di corresponsabilità e iniziative con il coinvolgimento del Forum Nazionale delle Associazioni dei Genitori della Scuola;
 - ✓ garantire la tutela dei più giovani attraverso l'adozione di regolamenti e procedure interne al sistema scolastico, condivise con tutti gli attori, famiglie incluse, secondo il modello delle e-policy¹⁰ (citati nelle linee di orientamento del Ministero dell'Istruzione);
 - ✓ realizzare percorsi di educazione all'affettività, alle relazioni e alle diversità, a completamento di quelli relativi alle competenze digitali. Si formi anche il personale dei servizi sociali su queste tematiche specifiche;
 - ✓ assicurare la partecipazione attiva dei più giovani e il coinvolgimento del Forum Studenti e della Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, istituita presso il Ministero dell'istruzione (art. 5 Legge n. 92/2019, intitolato: "Educazione alla cittadinanza digitale");

⁹Nello specifico, riteniamo che l'attuale corpus di fattispecie di reati a cui ricondurre alcune condotte di bullismo e cyberbullismo siano sufficienti, né ci sia necessità di estenderle ad altre condotte.

¹⁰ Modello proposto da Generazioni Connesse e più volte citato come riferimento nelle Linee di Orientamento: al termine del percorso le scuole che vi partecipano arrivano alla redazione di un documento di policy, riconosciuto dal Ministero, che include misure di prevenzione e di gestione di situazioni problematiche relative all'uso di Internet e delle tecnologie digitali, con riferimento anche al bullismo e al cyberbullismo.



- ✓ adottare specifiche misure per la conoscenza e il monitoraggio del fenomeno del cyberbullismo e del bullismo (come previsto dall'art. 9 del Disegno di Legge AC536).

Inoltre si ritiene che gli interventi educativi e rieducativi a seguito di episodi di bullismo e cyberbullismo **possano essere efficacemente condotti nell'ambito della scuola e sul gruppo di riferimento.** _Quando l'atto di bullismo per le sue caratteristiche non costituisce un reato, adottare un approccio punitivo che coinvolga le autorità minorili e i servizi sociali potrebbe non cogliere in pieno la necessità di intervenire sulle dinamiche del gruppo e risultare **in contrasto con i principi della *child friendly justice*.** Questi ultimi richiedono che il contatto con il mondo della giustizia sia considerato come ultima risorsa e vada evitato ogniqualvolta il minorenne non abbia messo in atto una condotta che costituisce reato.

La discrezionalità con cui il dirigente scolastico è chiamato, secondo la proposta di legge, a coinvolgere le autorità minorili, costituisce un ulteriore fattore di grave rischio, che potrebbe essere di ostacolo a una efficace presa in carico e risoluzione della problematica in ambito scolastico.

Raccomandazioni in merito al Disegno di Legge AC910

La proposta di disegno di legge AC 910 sembra partire dall'approccio che la Legge 71/2017 – di cui pure riconosce la qualità - contenga una lacuna dal punto di vista penalistico da colmare. In particolare la proposta individua una definizione giuridicamente riconosciuta di cosa si intenda per “bullismo” e la configurazione di un reato specifico sia per il bullismo sia per il cyberbullismo.

In particolare la proposta (art.1) prevede la pena della reclusione da uno a sette anni per chiunque «con condotte reiterate, mediante violenza, atti ingiuriosi, denigratori o diffamatori o ogni altro atto idoneo intimidisce, minaccia o molesta taluno, in modo da porlo in stato di grave soggezione psicologica ovvero da isolarlo dal proprio contesto sociale», e la pena della reclusione da due a otto anni, se i medesimi fatti sono commessi «mediante la rete internet o la rete di telefonia mobile».

In considerazione di quanto emerge dalle analisi e dalla propria esperienza diretta, Save the Children non ritiene che la prevenzione e il contrasto del fenomeno necessino di ulteriori iniziative di tipo penale o repressivo. Le fattispecie di reato già previste dal nostro codice penale - dalla diffamazione, alla minaccia, alle lesioni e ulteriori condotte perseguibili fino all'istigazione al suicidio possono attualmente già fornire una base per perseguire penalmente gli atti di bullismo e cyberbullismo. . Tuttavia preme ribadire anche in questa sede come il bullismo e il cyberbullismo siano fenomeni di gruppo e come in caso di episodi in particolare nel contesto scolastico sia fondamentale attuare un intervento educativo e riparativo, più che repressivo, proprio a partire dal gruppo, aumentando la consapevolezza circa le responsabilità di ciascuno – autore/i, testimoni, istigatori, partecipanti attivi - nelle dinamiche che sottendono alla violenza.

Ribadiamo la responsabilità delle Istituzioni e (per le loro competenze) di tutte le agenzie educative nell'attuare iniziative, nell'individuare ruoli, figure di supporto e procedure operative, nel formare il personale docente e i professionisti dell'area socio-educativa e sanitaria, adottando misure sia di educazione sia di supporto e gestione delle problematiche, come previsto dalla legge 71/2017, aumentando opportunamente le risorse finanziarie a disposizione.

