Contributo ActionAid Italia

al disegno di legge recante *Disposizioni in materia di consenso informato
in ambito scolastico - C. 2423*

Premessa

ActionAid Italia è parte di una federazione internazionale che lavora in circa 70 paesi in Asia, Africa, Europa e America Latina per promuovere la giustizia sociale, l'uguaglianza di genere e l'eliminazione della povertà. Da anni è impegnata nella rimozione delle cause strutturali della violenza contro bambine, ragazze e donne, favorendo il loro accesso a percorsi di empowerment ed elaborando proposte politiche per garantire il rispetto e l'avanzamento dei loro diritti. In Italia, dall'entrata in vigore del DL 93/2013, ActionAid realizza un costante monitoraggio delle politiche pubbliche adottate per prevenire, contrastare la violenza e proteggere le donne che la subiscono e che risulta nell'elaborazione periodica di raccomandazioni per prevenire e contrastare la violenza maschile contro le donne. Un lavoro, quest'ultimo, che si è arricchito negli anni grazie alle evidenze del programma integrato educativo di prevenzione e contrasto della violenza di genere e tra pari che coinvolge decine di comunità educanti in differenti territori italiani.

Un approccio integrato all'educazione sessuale e affettiva per la prevenzione della violenza di genere tra pari

Nel 2023, ActionAid ha condotto due ricerche per colmare importanti lacune statistiche sul fenomeno della violenza tra pari di genere. I risultati hanno permesso di identificare richieste puntuali in materia di prevenzione della violenza, sia in ambito scolastico che extrascolastico, da sottoporre al Parlamento e al Ministero dell'Istruzione e del Merito. Attraverso **Let's APP: una ricerca-azione per capire, prevenire e contrastare la violenza online**¹, sono stati raccolti dati quantitativi e qualitativi sulla violenza di genere online, coinvolgendo quasi 700 ragazze e ragazzi tra i 16 e i 29 anni che vivono a Torino, Milano, Lecce, Agrigento e Palermo. Per avere un quadro globale sulla violenza tra adolescenti, è stata invece realizzata, in collaborazione con Ipsos, **I giovani e la violenza tra pari**, un'indagine statistica su scala nazionale su un campione rappresentativo di circa 800 adolescenti tra i 14 e i 19 anni². È inoltre in fase di elaborazione e di prossima uscita una nuova indagine condotta dal laboratorio Sylla/Webooh, che ha coinvolto quasi 14.000 giovani tra i 14 e i 19 anni e 1.000 adulti. Lo studio approfondisce i bisogni del target in relazione all'educazione sessuale e affettiva. Entrambe le ricerche hanno confermato con chiarezza quanto ActionAid osserva da anni nel suo lavoro nelle e con le scuole e sui territori. In primo luogo, vi è la necessità di allargare lo sguardo e non concentrarsi solamente su bullismo e cyberbullismo perché tali fenomeni rappresentano solo una minima parte delle varie forme di violenza vissute dalle ragazze e dai ragazzi. Risulta poi evidente che anche la violenza tra adolescenti affonda le sue radici nella società patriarcale, che influenza il processo di crescita e non permette di sovvertire dalle fondamenta la millenaria cultura sessista, dello stupro e della vittimizzazione secondaria³.

¹ ActionAid, *Let's APP: una ricerca-azione per capire, prevenire e contrastare la violenza online*, 2023.

² Ipsos per ActionAid, *I giovani e la violenza*, 2023.

³ A titolo meramente esemplificativo, alcuni dati raccolti attraverso lo studio condotto con Ipsos sono particolarmente esplicativi: 4 su 5 ragazzi e ragazze pensano che una donna possa sottrarsi a un rapporto sessuale se davvero non lo desidera, 1 su 5 che l'abbigliamento o un comportamento provocante delle ragazze possa scatenare una violenza sessuale. Interrogato sulle azioni e gli atteggiamenti riconducibili a forme di violenza, il campione di adolescenti dimostra l'esistenza di un serio gap di percezione rispetto a dove la violenza si può annidare. Solo per l'80%, ovvero quattro ragazze/i su cinque, per esempio, è violenza toccare le parti intime di qualcuno senza consenso. La concomitanza di più fattori sommati a specifiche dinamiche di potere induce le persone ad avere comportamenti violenti, questo quanto emerge dall'indagine Ipsos. Le caratteristiche fisiche (50%), l'orientamento sessuale (40%) e l'appartenenza di genere (36%) sono le prime tre cause di violenza indicate dal campione di adolescenti intervistato.

Allo stato attuale, le politiche educative italiane non sono ancora sufficientemente avanzate per sradicare le radici culturali della violenza. Le Linee guida UNESCO⁴ e gli standard dell'Organizzazione Mondiale della Sanità⁵ raccomandano con forza l'inserimento dell'educazione all'affettività e alla sessualità nei percorsi curricolari fin dalla scuola dell'infanzia. Si tratta dell'approccio noto come *Comprehensive Sexuality Education* (CSE), cioè un percorso di educazione affettiva sessuale che non si limita solo alla conoscenza dell'apparato riproduttivo o alla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili. La CSE propone infatti un approccio olistico, che include anche l'educazione alle emozioni, alle relazioni, al rispetto e al consenso. Valori centrali, questi ultimi, non solo per la crescita individuale, ma anche per la prevenzione della violenza di genere e per la salute sessuale e riproduttiva di bambine, bambini e adolescenti.

Nel nostro paese, invece, tale materia rimane facoltativa e a discrezione della programmazione triennale di ogni istituto scolastico e, quindi, strettamente dipendente dalla sensibilità individuale del/la dirigente scolastico/a o di un corpo docente illuminato o di servizi sanitari locali attenti ai bisogni di infanzia e adolescenza. Sebbene si basino sulle principali linee guida internazionali, adattate al contesto scolastico italiano, restano ancora non adottate le "Linee di indirizzo nazionali per l'educazione all'affettività, alla sessualità e alla salute riproduttiva nelle scuole", ultimate nel 2017 dal Ministero dell'Istruzione e dal Ministero della Salute.

Nel 2024 ActionAid ha collaborato con il gruppo CRC (Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza) allo sviluppo di un posizionamento politico sull'educazione affettiva e sessuale e alla redazione di un documento intitolato "Educazione all'affettività e alla sessualità: perché è importante introdurre la *Comprehensive Sexuality Education* nelle scuole italiane"⁶. Insieme al gruppo, ActionAid richiede:

1. Al Parlamento di approvare una legge che preveda l'inserimento dell'educazione all'affettività e alla sessualità rispettosa delle caratteristiche per età secondo quanto indicato dalle Linee guida UNESCO e dagli standard OMS, all'interno del percorso curricolare fin dalla scuola dell'infanzia;
2. Al Ministero dell'Istruzione e del Merito e al Ministero della Salute di approvare in tempi brevi e pubblicare le "Linee di indirizzo nazionali per l'educazione all'affettività, alla sessualità e alla salute riproduttiva nelle scuole";
3. Al Ministero dell'Istruzione e del Merito di prevedere percorsi formativi per il personale docente rispetto alla CSE garantendo un approccio multidisciplinare e quindi con il coinvolgimento degli organi collegiali, dei presidi socio-sanitari territoriali, degli ordini e delle associazioni professionali e del Terzo settore.

Entrando, perciò, nel merito del disegno di legge attualmente in esame (Disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico – A.C. 2423):

- 1) Riteniamo che esso si fondi su un presupposto non coerente con le principali raccomandazioni internazionali sopra menzionate. Per questo motivo, riteniamo opportuno eliminare quanto previsto dall'**art. 1, comma 4** in merito all'esclusione della scuola d'infanzia e primaria: è infatti proprio nei primi anni di vita che si pongono le basi per l'apprendimento di affettività e relazioni, sia in famiglia che a scuola. A tal proposito, segnaliamo inoltre una **rilevante incoerenza tra l'attuale quadro normativo italiano e l'approccio della *Comprehensive Sexuality Education* (CSE)**.

⁴ *International technical guidance on sexuality education*, pubblicate per la prima volta nel 2009 e aggiornate successivamente nel 2018.

⁵ Si fa qui riferimento agli *Standard per l'Educazione Sessuale in Europa - Quadro di riferimento per responsabili delle politiche, autorità scolastiche e sanitarie, specialisti* dell'OMS del 2010, che rispondono all'obiettivo di definire degli standard minimi per l'introduzione dell'educazione sessuale raccomandati a livello europeo. Cfr. OMS, Ufficio Regionale per l'Europa dell'OMS e BZgA, *Standard per l'Educazione Sessuale in Europa. Quadro di riferimento per responsabili delle politiche, autorità scolastiche e sanitarie, specialisti*, 2010.

⁶ Gruppo CRC, *Educazione all'affettività e alla sessualità: Perché è importante introdurre la *Comprehensive Sexuality Education* nelle scuole italiane*, 2024.

- 2) Esprimiamo forte preoccupazione in merito alla richiesta di consenso informato e alle modalità previste dal disegno di legge. Riteniamo **fondamentale valorizzare il patto di corresponsabilità tra scuola e famiglia**, promuovendo una comunicazione chiara, trasparente e tempestiva riguardo al Piano dell'offerta formativa (P'TOF), alle attività curricolari ed extracurricolari, in un'ottica di condivisione e collaborazione con le famiglie. Al contrario, il ddl rischia di ideologizzare contenuti e attività che sono parte integrante del percorso educativo, formativo e di consapevolezza civica di ogni bambina, bambino e adolescente. **Richiedere un'autorizzazione preventiva su questi temi, tuttalpiù con procedure così restrittive, significa compromettere la funzione propria della scuola pubblica.** Le disuguaglianze tra le famiglie – in termini di competenze, conoscenze e accesso alle risorse di approfondimento – su questo come su altri temi, verrebbero infatti aggravate, anziché compensate, se la scuola dell'obbligo non potesse svolgere pienamente il suo ruolo di garante nelle pari opportunità di accesso all'educazione e all'istruzione per tutte e tutti. La libertà di scelta delle famiglie, infatti, è già tutelata all'interno del sistema scolastico, dalla possibilità di scegliere tra differenti offerte formative delineate nei Piani dell'offerta formativa.
- 3) Riteniamo particolarmente importante il richiamo, all'interno del ddl, al valore del patto di corresponsabilità tra scuola e famiglia, e tra scuola e studenti maggiorenni. **Proponiamo di rafforzarlo in un'ottica di maggiore reciprocità**, promuovendo una partecipazione più attiva delle famiglie alle occasioni formative e di confronto offerte dalla scuola e dalla comunità educante, anche su tematiche come questa. Allo stesso modo, consideriamo utile il richiamo al ruolo degli organi collegiali delle istituzioni scolastiche pubbliche nell'elaborazione del Piano dell'offerta formativa, nella definizione delle attività curricolari e nella valutazione del contributo di esperte ed esperti di enti esterni. Questi organi, rappresentativi di tutti i soggetti inclusi le figure genitoriali, rappresentano il perno del sistema democratico della scuola italiana, garantendo autonomia e valorizzazione della professionalità della stessa.

Verso una strategia nazionale di prevenzione primaria: coinvolgere l'intera società

Introdurre l'educazione all'affettività e alla sessualità nei percorsi scolastici, fin dalla prima infanzia, è una misura fondamentale e urgente per promuovere il rispetto reciproco, la consapevolezza emotiva, la cultura del consenso e la decostruzione di stereotipi e ruoli di genere. Educare in questo ambito significa agire concretamente per prevenire la violenza di genere e costruire relazioni più eque e consapevoli. Tuttavia, da sola, tale misura non è sufficiente. È necessario un **impegno trasversale, continuativo e condiviso, che coinvolga l'intera società in un cambiamento culturale profondo e duraturo**. I dati disponibili indicano infatti con chiarezza che il 66% delle violenze è agita da uomini di età compresa tra i 25 e i 54 anni, mentre il 15% riguarda ragazzi di età fino ai 24 anni⁷. È quindi indispensabile prevedere interventi anche per le fasce di età escluse dal sistema scolastico, agendo trasversalmente sui diversi ambiti della società. In tal senso, risulta essenziale intervenire, ad esempio, sui media, sui social network e nell'industria culturale e dell'intrattenimento, promuovendo codici di condotta, sistemi di monitoraggio continui e contenuti capaci di sostenere un cambiamento culturale. In particolare, si rende necessaria l'adozione di **una strategia di prevenzione primaria** di medio e lungo termine che intervenga, quindi, sulle cause culturali della violenza maschile contro le donne.

Il disegno di legge attualmente in esame (A.C. 2423), con le opportune modifiche, rappresenta un'opportunità per prevenire la violenza di genere. Esso consentirebbe l'introduzione di un **dispositivo normativo che garantisce una programmazione regolare e finanziamenti strutturali adeguati per**

⁷ Istat, *Il percorso giudiziario. Denunce Forze di Polizia. Autori e vittime dei delitti denunciati dalle forze di polizia all'autorità giudiziaria*, 2019-2023.

interventi di prevenzione primaria, mirati a trasformare le norme sociali e culturali che alimentano la violenza. Solo così sarà possibile ridurre in modo significativo i casi di femminicidio e di violenza psicologica, fisica, sessuale, economica e digitale perpetrata dagli uomini sulle ragazze e le donne in Italia.

Proposte emendative

Alla luce di tale quadro politico, al fine di prevenire il fenomeno della violenza maschile contro le donne, si propongono le seguenti modifiche al disegno di legge Disposizioni in materia di consenso informato in ambito scolastico – *Atto Camera 2423*.

Proposta emendativa n. 1 – Finanziamento interventi prevenzione primaria

Proposta

Dopo l'art. 2 inserire il seguente:

Art. 2-bis

(Modifica all'articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, in materia di finanziamento di azioni di prevenzione primaria)

1. All'articolo 5, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3 le parole: «15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023» sono sostituite dalle seguenti: «30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025»;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Una quota pari ad almeno il 40 per cento delle risorse di cui al comma 3 del presente articolo, fatte salve quelle di cui al comma 2, lettera d), è destinata all'attuazione delle attività di prevenzione primaria previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ovvero a interventi volti a contrastare gli stereotipi di genere e cambiare norme sociali e pratiche che alimentano la disparità promuovendo una cultura paritaria e di rispetto tra donne e uomini a tutti i livelli della società, includendo tra questi, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le finalità di cui al comma 2, lettera a), b) e c) del presente articolo»

Conseguentemente sostituire l'articolo 3 con il seguente:

Art. 3.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 2-bis, pari a 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Relazione illustrativa

La proposta emendativa intende introdurre l'articolo 2-bis, recante modifiche all'articolo 5 del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, in materia di finanziamento delle politiche di prevenzione della violenza contro le donne, con particolare riferimento agli interventi di prevenzione primaria.

Il comma 1, lettera a) dispone l'incremento della dotazione finanziaria annua destinata all'attuazione del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, elevando l'importo da 15 a 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025. Tale aumento risponde alla necessità di

rafforzare la capacità di intervento a livello nazionale e territoriale, in coerenza con le azioni previste dal Piano strategico, e di assicurare in particolare l'attuazione di interventi di prevenzione primaria.

La lettera b) introduce un nuovo comma 3-bis, finalizzato a garantire che almeno il 40 per cento delle risorse previste al comma 3 – al netto delle risorse già vincolate per i centri antiviolenza e le case rifugio (comma 2, lettera d) – sia destinato all'attuazione di **attività di prevenzione primaria**. La scelta di vincolare una quota delle risorse alla prevenzione primaria risponde all'esigenza di un'azione sistemica e di lungo termine sulle cause culturali della violenza, in linea con le indicazioni delle convenzioni internazionali, tra cui la Convenzione di Istanbul. Tali attività, in linea con le indicazioni contenute nel Piano strategico nazionale, mirano a incidere sulle cause strutturali della violenza contro le donne, attraverso il contrasto degli stereotipi di genere e la promozione di una cultura fondata sul rispetto e sulla parità tra donne e uomini. L'intervento proposto mira quindi a consolidare e rendere più efficiente l'architettura della prevenzione, garantendo che le risorse pubbliche siano indirizzate in modo stabile e strutturale anche alla promozione di cambiamenti culturali necessari per contrastare la violenza di genere alla radice.

La disposizione prevede inoltre, in via esemplificativa e non esaustiva, il collegamento con altre finalità già previste nell'ambito dell'articolo 5, comma 2.

La proposta emendativa inoltre introduce una norma finanziaria volta a garantire la copertura dell'aumento di risorse previsto al comma 1, lettera a), mediante l'incremento, a decorrere dall'anno 2025, del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'incremento è quantificato in **15 milioni di euro annui**, corrispondenti all'incremento della dotazione del comma 3, e trova copertura attraverso una **riduzione di pari importo del Fondo per interventi strutturali di politica economica**, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282. L'intervento proposto consente di rafforzare, con risorse certe e stabilmente allocate, il pilastro della prevenzione della violenza contro le donne, in attuazione dei principi sanciti dalla normativa nazionale e dagli obblighi internazionali assunti, con particolare riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).

Relazione tecnica

L'emendamento proposto comporta un incremento delle risorse finanziarie destinate, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, agli interventi per il contrasto della violenza contro le donne. In particolare, la dotazione annuale è incrementata da 15 milioni di euro a 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025.

L'onere aggiuntivo pari a **15 milioni di euro annui** è coperto mediante la **corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica**, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

La norma prevede inoltre la destinazione vincolata di almeno il 40% delle risorse annuali (escluse quelle già destinate alla protezione e all'accoglienza di cui al comma 2, lettera d) del medesimo articolo) a interventi di prevenzione primaria, in attuazione del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne. Trattandosi di una **clausola di destinazione interna al fondo già esistente**, tale previsione **non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica** oltre a quelli già considerati nella copertura.

Testo a fronte

TESTO IN VIGORE DL 93/2013, art. 5, comma 3	TESTO EMENDATO DL 93/2013, art.5, comma 3
<p>3. Per il finanziamento del Piano, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 5 milioni di euro per l'anno 2022 e di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Tali risorse sono destinate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità alle azioni a titolarità nazionale e regionale previste dal Piano, fatte salve quelle di cui al comma 2, lettera d), del presente articolo. Le risorse destinate alle azioni a titolarità regionale ai sensi del presente comma sono ripartite annualmente tra le regioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con il medesimo provvedimento di cui al comma 2 dell'articolo 5-bis del presente decreto.</p>	<p>3. Per il finanziamento del Piano, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 5 milioni di euro per l'anno 2022 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025. Tali risorse sono destinate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità alle azioni a titolarità nazionale e regionale previste dal Piano, fatte salve quelle di cui al comma 2, lettera d), del presente articolo. Le risorse destinate alle azioni a titolarità regionale ai sensi del presente comma sono ripartite annualmente tra le regioni dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con il medesimo provvedimento di cui al comma 2 dell'articolo 5-bis del presente decreto</p> <p>3-bis. Una quota pari ad almeno il 40 per cento delle risorse di cui al comma 3 del presente articolo, fatte salve quelle di cui al comma 2, lettera d), è destinata all'attuazione delle attività di prevenzione primaria previste dal Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ovvero a interventi volti a contrastare gli stereotipi di genere e cambiare norme sociali e pratiche che alimentano la disparità promuovendo una cultura paritaria e di rispetto tra donne e uomini a tutti i livelli della società, includendo tra questi, a titolo esemplificativo e non esaustivo le finalità di cui al comma 2, lettera a), b) e c) del presente articolo.</p>
TESTO A.C. 2423 Art. 3	TESTO A.C. 2423 Art. 3
<p><i>(Clausola di invarianza finanziaria)</i></p> <p>1. Dall'attuazione delle disposizioni della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono all'attuazione degli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.</p>	<p><i>(Copertura finanziaria)</i></p> <p>1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 2-bis, pari a 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.</p>