

**AUDIZIONI NELL'AMBITO DELL'ESAME
DEI DISEGNI DI LEGGE (1690, 1743, 1180, 1275, 1692, 1747)
IN MATERIA DI BULLISMO E CYBERBULLISMO**

Senato della Repubblica, 1 Luglio 2020

Note illustrative – Avv. Paolo Russo (Referente CISMAI)

Onorevoli Senatori,

le presenti note sui Disegni di Legge in materia di bullismo e cyberbullismo, attualmente in trattazione al Senato (Commissione Affari Costituzionali e Commissione Giustizia), richiedono anzitutto una doverosa premessa.

Come è noto, il Legislatore Italiano è intervenuto pochi anni orsono a regolamentare la tematica in argomento – limitando, peraltro, la propria attenzione al fenomeno del cyberbullismo - attraverso l'emanazione della Legge n. 71/2017 (c.d. "Legge Ferrara"), contenente "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*".

La citata normativa affronta un tema delicato con un approccio equilibrato, che mira ad assicurare la protezione delle vittime e, soprattutto, il ruolo decisivo della prevenzione, attraverso l'adozione di azioni:

a) che puntano all'educazione dei minori attraverso un uso responsabile e consapevole dei nuovi *media* (a partire dalla scuola, luogo principale di formazione, di inclusione e accoglienza);

b) che mirano a favorire una maggiore consapevolezza tra i giovani quanto al disvalore di comportamenti persecutori in danno di vittime in situazioni di particolare fragilità, evitando tuttavia, al contempo (sono parole dell'On. Paolo Beni), "*inopportune derive repressive*".

La bontà di tale approccio e di tale impianto normativo è pacificamente, e trasversalmente, riconosciuta: è sufficiente esaminare, per averne conferma, quanto riportato nel *"Documento approvato dalla Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza"* nella seduta del 29 Ottobre 2019 a conclusione di una apposita indagine conoscitiva su bullismo e cyberbullismo, trasmesso alle Presidenze lo scorso 6 marzo 2020.

Secondo l'opinione pressochè unanime degli esperti Relatori auditi nei primi sei mesi di attività della Commissione, infatti, la politica di intervento ritenuta più efficace per contrastare il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo *"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)"* (pag. 53 Documento).

L'opinione degli esperti in pediatria, psicologia e psichiatria auditi in tale circostanza, in particolare, è stata unanime quanto alla *"inefficacia, in un'ottica di contrasto dei fenomeni oggetto della indagine, del ricorso alla repressione penale"*, confermandosi il parere che sia *"invece più opportuno insistere sulla prevenzione e sulla formazione"* (pag. 6 Documento).

Anche magistrati ed esperti in materie giuridiche hanno, in generale, 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 della privacy) volte a punire tali comportamenti"* (pag. 7 Documento), e qualcuno ha ritenuto più efficace attuare una adeguata tutela del minore *"senza arrivare alla sanzione penale, ricorrendo allo strumento dei procedimenti amministrativi"*, aventi ad oggetto l'eventuale applicazione di misure rieducative nei confronti di adolescenti e di giovani a rischio di disadattamento e devianza, *"previsti dagli articoli 25 e seguenti del Regio Decreto-Legge 20 luglio 1934, n.*

1404, convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 maggio 1935, n. 835"
(pag. 8 Documento).

E, tra gli auditi, persino il Ministro della Giustizia, On. Alfonso Bonafede, ha espresso il proprio *"apprezzamento per l'impianto normativo"* della Legge n. 71/2017 *"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"* (pag. 22 Documento).

Nelle parte dedicata alle conclusioni, infine, parlandosi espressamente della Legge n. 71/2017 (e pur riconoscendone un limite nell'ambito di applicazione, circoscritto al solo fenomeno del cyberbullismo), si legge che la *ratio* sottesa all'intervento del Legislatore *"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"* (pag. 64 Documento).

* * *

Fatte tutte queste doverose premesse, resta forte nell'interprete il dubbio che, con tutta probabilità, prima ancora di sollecitare un nuovo intervento del Legislatore sulle tematiche oggetto di discussione, sarebbe stato più opportuno, per non dire doveroso, insistere su un rafforzamento e su una maggiore applicazione della "Legge Ferrara", cosa al contrario non accaduta.

Basti pensare, a titolo meramente esemplificativo:

- che il Tavolo tecnico di cui all'art. 3 della Legge n. 71/2017, riunitosi solo tre volte, non ha elaborato il piano di azione nazionale, né ha proseguito il proprio necessario lavoro, ivi compreso quello del monitoraggio dell'evoluzione del fenomeno;

- che 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;
- che l'istituto dell'ammonimento di cui all'art. 7 della Legge n. 71/2017 non è stato debitamente valorizzato ed attuato: anzi, se, da un lato, persino lo stesso Ministro della Giustizia, nel corso delle sopra citate audizioni, aveva definito tale misura la "*più utile per proporre percorsi di responsabilizzazione del minore autore di comportamenti di cyberbullismo*" (pag. 22 Documento), dall'altro poi, del tutto inspiegabilmente ed illogicamente, il testo originario della Proposta di Legge n. 1524 presentato nel gennaio 2019 alla Camera dei Deputati (testo fortunatamente poi modificato in virtù di opportuni emendamenti) ne prevedeva addirittura l'abrogazione!;
- che anche le istanze a tutela della dignità del minore di cui all'art. 2 della Legge n. 71/2017 sono state poco (o affatto) pubblicizzate e, conseguentemente, applicate (nella Relazione 2017 del Garante per la Protezione dei Dati Personali si citano solo 17 segnalazioni pervenute nel corso dell'ultimo semestre del 2017, mentre pare che esse ammontino ad un centinaio circa secondo dati risalenti al luglio 2019).
- che manca ancora, ad oggi, il codice di co-regolamentazione per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo, a cui devono attenersi gli operatori che forniscono servizi di *social networking* e gli altri operatori della rete internet, previsto dall'art. 3 della Legge n. 71/2017.

* * *

Ora, tra gli obiettivi dichiarati nella Relazione di presentazione della Proposta di Legge n. 1524, approvata dalla Camera dei Deputati lo scorso gennaio 2020 (oggi in esame al Senato come Disegno di Legge n. 1690), si citava espressamente quello di "*promuovere, prima di tutto, interventi*

di carattere preventivo che tengano in particolare considerazione la valorizzazione di percorsi educativi e rieducativi personalizzati rivolti non solo ai soggetti responsabili di illeciti, ma anche agli autori di condotte che, sebbene non ancora qualificabili come illecito, esprimano aggressività contro persone, animali o cose”.

Il richiamo alla promozione di interventi di carattere preventivo (per quanto, nella richiamata Proposta di Legge, estesi anche al fenomeno del bullismo), avrebbe indotto, a caldo, l'interprete ad immaginare una impostazione normativa del tutto in linea con i principi ispiratori della "Legge Ferrara".

In realtà, la suddetta Relazione introduttiva ha messo presto in mostra un approccio che – in illogica controtendenza rispetto a tutte le indicazioni fornite dagli esperti al riguardo - punta forte piuttosto, come si evince dalle chiare espressioni utilizzate, proprio sul fronte della repressione, evidenziando, al riguardo:

a) che “sotto il profilo penalistico, non esiste attualmente una disposizione normativa idonea a comprendere e, conseguentemente, a sanzionare tutte le forme di bullismo penalmente rilevanti”;

b) che “l’attuale fattispecie del reato di atti persecutori non risulta sufficiente per contrastare con fermezza la diffusione di quelli che sembrano essere diventati, tra i nostri più giovani cittadini, dei veri e propri modelli comportamentali negativi, connotati da un forte spirito di prevaricazione e di aggressività”;

c) che la tutela predisposta dalla Legge Ferrara “non appare sufficiente, in quanto è stata introdotta una disciplina finalizzata alla prevenzione del solo fenomeno del cyberbullismo in ambito scolastico e per la tutela delle sole vittime minorenni, senza però incidere sul profilo penalistico”;

d) che i comportamenti dei bulli e dei cyberbulli *“non possono essere tollerati, ma vanno fermamente contrastati in una società che voglia far valere concretamente i principi e i valori costituzionali della libertà, dell’eguaglianza e della solidarietà sociale”*.

Tali premesse, si legge nel documento, hanno pertanto condotto all’iniziativa legislativa in commento, la quale, nell’intendimento dei proponenti:

a) mira, anzitutto, *“a colmare una lacuna ordinamentale che non può continuare a persistere, considerate la gravità e la diffusione che certe forme di bullismo stanno assumendo negli ultimi anni”*;

b) si propone, in secondo luogo, *“di lanciare un’operazione culturale rivolta ai soggetti di minore età”*, tale da renderli *“edotti del fatto che alcune condotte integrano un fatto di reato connotato da un grave disvalore sociale”*.

* * *

Il ricorso ad un approccio di tipo repressivo appare chiaro sin dal titolo del Disegno di Legge n. 1690 (di iniziativa dell’On. Dori), il quale, oltre a richiedere interventi sulla Legge n. 71/2017, suggerisce modifiche al Codice Penale ed al Regio Decreto Legge n.1404/1934 (convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 835/1935).

Ancor più tale approccio viene evidenziato, senza mezze misure, dal Disegno di Legge n. 1275 (di iniziativa dell’On. Balboni), che propone l’introduzione nel Codice Penale dell’art. 612 *quater* e di una autonoma fattispecie di reato intitolata: *“Bullismo”*.

Ad ogni modo, sul Disegno di Legge n. 1690, la cui discussione in Commissione è stata congiunta con quella del Disegno di Legge n. 1743 (di iniziativa della Sen. Ronzulli), si concentrano i maggiori rilievi dello

scrivente, con qualche ulteriore spunto di riflessione che verrà tratto dalla disamina degli ulteriori Disegni di Legge attualmente in trattazione (n. 1180, 1692, 1747, 1275, la cui discussione è stata pure congiunta con quella del DDL n. 1690).

* * *

L'art. 1 prevede modifiche all'art. 612 *bis* del Codice Penale, e prevede anzitutto una nuova formulazione che estende la punibilità per il reato di cui alla norma anche nei confronti di chi costringa la vittima *"in una condizione di emarginazione"*.

In proposito, si esprimono riserve circa l'effettiva portata innovativa di tale modifica e, soprattutto, circa l'eccessiva genericità del e decontestualizzazione del riferimento all'emarginazione (sarà imputabile del reato di atti persecutori, a titolo esemplificativo, anche banalmente il minore ultraquattordicenne che non telefona al compagno di classe per invitarlo alla sua festa di compleanno?).

Ancora, è previsto che se il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici, e sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna, sia disposta la confisca degli stessi: la riserva sul punto è che un simile provvedimento di confisca, oltre ad alimentare contenziosi, possa comunque privare il ragazzo (nell'ottica di una rieducazione del cyberbullo minorenni) di importanti strumenti di comunicazione ed inclusione.

* * *

L'art. 2 prevede modifiche all'art. 731 del Codice Penale, suggerendo un aggravamento dell'ammenda nei confronti dei genitori che omettano di impartire o far impartire ai minori l'istruzione obbligatoria. La riserva è legata all'ipotesi di quei minori che, proprio a causa delle vessazioni ivi subite da bulli e cyberbulli, si rifiutino di continuare ad andare a scuola. In

questi casi, prevedere questa misura dell'ammenda potrebbe condurre nella direzione di una ulteriore vittimizzazione dei medesimi.

* * *

L'art. 3 propone modifiche alla Legge n. 71/2017, estendendone anzitutto gli effetti anche al fenomeno del bullismo tradizionale.

A) La prima proposta di modifica concerne l'art. 1 della Legge n. 71/2017. Al riguardo, la prima, importante, riserva, è legata all'assenza, nell'art. 3 del Disegno di Legge n. 1690, di una convincente definizione normativa di "bullismo", che tenga conto e recepisca, nell'individuare le caratteristiche, le indicazioni ed i contributi forniti al riguardo, dagli esperti in psicopedagogia ed in sociologia, ed in generale dagli studiosi del fenomeno.

Secondo questi ultimi (*in primis*, Heinemann e Olweus), come noto, il bullismo presenta caratteristiche, assolutamente da indicarsi ove si intenda fornire una adeguata definizione del fenomeno, le quali possono essere così riassunte:

- a) *l'intenzionalità*, quale azione deliberata ed aggressiva da parte del bullo allo scopo di offendere o arrecare danno alla vittima minorenni;
- b) la *persistenza*, quale comportamento prepotente e/o aggressivo ripetuto nel tempo;
- c) lo *squilibrio di forze (fisiche e/o psicologiche) tra le parti*, quale asimmetria di potere fondata sul disequilibrio e sulla diseguaglianza di forze tra il bullo che agisce e la vittima che non è in grado di difendersi;
- d) la *natura sociale del fenomeno*, quale consuetudine del bullo di aggredire o perseguitare la propria vittima alla presenza di altri compagni, spettatori o complici, che possono assumere un ruolo di rinforzo del

comportamento dell'autore dell'illecito o semplicemente sostenerne e legittimarne l'operato.

Il profilo del bullo, alla luce delle suddette caratteristiche, si identifica con quello di un minore o di un adolescente impulsivo, scarsamente empatico, incapace di stabilire relazioni positive, con un elevato livello di autostima e contraddistinto da una forte aggressività, rivolta nei confronti di altri minori, che li spinge a dimostrarsi facilmente insolenti.

E ciò, nei diversi contesti in cui si trova ad agire: la scuola, le associazioni sportive, gli oratori ed il mondo *scout*; ovunque, per intendersi, vi siano forme di aggregazione giovanile.

Per inciso, si rileva inoltre che la prima definizione di bullismo in termini giuridici, formulata in linea con quelle elaborate dalla psicopedagogia e dalla sociologia, come sopra analizzate, è contenuta, nella Direttiva del Ministero della Pubblica Istruzione, 5 febbraio 2007, n. 16 (c.d. *Direttiva Fioroni*, recante "*Linee di indirizzo generale ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo*"), in cui si è precisato che l'espressione italiana "bullismo":

"è la traduzione letterale di bullying, parola inglese comunemente usata nella letteratura internazionale per caratterizzare il fenomeno delle prepotenze tra pari in contesto di gruppo. Il bullismo si configura come un fenomeno dinamico, multidimensionale e relazionale che riguarda non solo l'interazione del prevaricatore con la vittima, che assume atteggiamenti di rassegnazione, ma tutti gli appartenenti allo stesso gruppo con ruoli diversi. Il comportamento del bullo è un tipo di azione continuativa e persistente che mira deliberatamente a far del male o danneggiare qualcuno. La modalità diretta si manifesta in prepotenze fisiche e/o verbali".

Peraltro, si rileva come una più chiara definizione di "bullismo", pressochè assente nel Disegno di Legge n. 1690, è al contrario presente – pur mancando sempre della indicazione delle caratteristiche proprie del bullismo, come sopra riassunte - nei testi di altri tre Disegni di Legge attualmente all'esame delle Commissioni, ossia nel DDL n. 1180, nel DDL n. 1743 e nel DDL n. 1747.

Tuttavia, in due definizioni su tre è assente la riconducibilità del fenomeno del bullismo all'ambito minorile o giovanile:

a) nel DDL n. 1180 si parla infatti, genericamente, di condotte illecite perpetrate *"a danno di una o più vittime"*;

b) nel DDL n. 1747 si parla, ancor più genericamente, di condotte illecite perpetrate *"a danno di una o più persone"*.

Nel testo del DDL n. 1743, quanto meno, si parla invece di condotte illecite perpetrate *"a danno di una o più vittime minorenni"*.

B) La seconda proposta di modifica concerne l'art. 3 della Legge n. 71/2017. Al riguardo, una importante riserva concerne la previsione della sostituzione del MIUR, quale Autorità deputata al coordinamento e/o alla *governance* del Tavolo Tecnico indicato nella Legge Ferrara, con il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Le riserve sono anzitutto connesse al timore, neppure troppo velato, che in tal modo vengano disperse le competenze e le esperienze maturate e le reti sin qui costruite.

La suddetta sostituzione pare, oltretutto, illogica con riferimento anche alla luce delle indicazioni fornite dall'art. 5 Legge n. 92/2019 (intitolato: *"Educazione alla cittadinanza digitale"*) ove, invece, si ribadisce il ruolo chiave, ed imprescindibile, del MIUR nelle tematiche in argomento.

Se, infatti, al comma 3 si stabilisce che *“il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca convoca almeno ogni due anni la Consulta dei diritti e dei doveri del bambino e dell'adolescente digitale, istituita presso il Ministero dell'istruzione”*, al successivo comma 6 si rammenta ulteriormente che: *“la Consulta di cui al comma 3 opera in coordinamento con il tavolo tecnico istituito ai sensi dell'articolo 3 della legge 29 maggio 2017, n. 71”*.

Per le ragioni ora esposte, si ritiene che il MIUR debba mantenere il coordinamento e/o la *governance* dei lavori del citato Tavolo Tecnico.

C) La terza proposta di modifica concerne l'art. 4 della Legge n. 71/2017. In particolare, si prevede l'inserimento di un art. 4 *bis* intitolato: *“Sostegno psicologico agli studenti”*. Al riguardo, in linea di principio si esprime un parere favorevole su tale misura, anche se si ritiene necessario a tal fine fare rete con i servizi socio-sanitari. Pare opportuno altresì il coinvolgimento delle Università e degli ordini professionali, come pure si ritiene necessario indicare i bandi e le risorse impiegate allo scopo. Infine, è importante prevedere un meccanismo di selezione dei professionisti chiamati a svolgere tale servizio che consenta di verificarne con prudenza l'esperienza sul tema.

D) La quarta proposta di modifica concerne l'art. 5 della Legge n. 71/2017. Sul punto, si esprimono riserve circa il potenziato accentramento dei poteri in capo al Dirigente Scolastico, chiamato – ai sensi della nuova formulazione prevista dal DDL – non più, unicamente, ad applicare le procedure previste dalle Linee di orientamento ministeriali ed a promuovere iniziative di carattere educativo nei confronti dei minori accusati di atti di bullismo, ma, addirittura, ad assumersi l'onere di valutare la gravità dei casi occorsi nelle loro scuole e di coinvolgere, in tal caso, rappresentanti dei servizi sociali e sanitari, o addirittura di riferire

alle autorità competenti ai fini dell'eventuale applicazione di misure rieducative nei confronti dello studente autore della condotta illecita.

* * *

L'art. 4 propone modifiche al R.D.L. n. 1404/1934, ed in particolare all'art. 25 che dispone il potere del Procuratore della Repubblica di disporre "*misure rieducative*" (che, nei casi più gravi, giungono a prevedere l'allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare per collocarlo in una comunità) nei confronti dei minori di anni 18 le cui condotte siano ritenute irregolari e/o aggressive. Anche tale proposta di modifica pare andare nella direzione di un approccio del Legislatore che punta più sulla repressione che sulla prevenzione. L'invito è pertanto volto a rimeditare le misure coercitive di intervento non penale, previste dalla richiamata normativa.

* * *

L'art. 5 propone un adeguamento dello Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria di cui al DPR n. 249/1998. In proposito, talune delle misure di adeguamento previste sembrano, a dir poco, ridondanti: ad esempio, la previsione del dovere dello studente di rispettare il dirigente scolastico, i docenti, il personale della scuola e i loro compagni, è già indicata nell'art. 3, comma 2, del citato DPR n. 249/1998.

* * *

L'art. 6 propone, tra le altre misure, che siano erogati moduli di formazione "*relativi all'educazione all'intelligenza emotiva*": le riserve, al riguardo, concernono la vaghezza e la genericità di tale definizione, come pure la mancata indicazione dello scopo di una simile previsione ed infine la previsione dell'erogazione di cospicue somme annuali messe a disposizione per l'erogazione di detti moduli.

* * *

L'art. 7 prevede l'istituzione di un numero telefonico gratuito nazionale per l'assistenza alle vittime. Per esperienza, si segnala che i giovani, piuttosto che ricorrere a numeri verdi e/o simili, utilizzano maggiormente strumenti quali *chat* e *app* (peraltro alcune già esistenti, ad esempio YouPol).

* * *

L'art. 8 prevede lo svolgimento, da parte dell'ISTAT, di un servizio di rilevazione statistica sugli atti di bullismo. Si rileva che una simile previsione indica una misura che pare porsi in potenziale sovrapposizione rispetto a quella già prevista nella Legge n. 71/2017 all'art. 3, comma 2, ovvero a quel "*sistema di raccolta di dati*" realizzato dal Tavolo tecnico previsto nella normativa, "*finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni*". Si fa presente, inoltre, che un importante strumento di monitoraggio già esiste, ed è rappresentato dalla c.d. "Piattaforma ELISA", presentata la prima volta nel febbraio 2018, in occasione del *Safer Internet Day*, e resa disponibile dal 19 ottobre 2018. Come è noto, infatti, al fine di assicurare - in maniera programmata e coordinata a livello nazionale - ai docenti (in particolare, ai referenti scolastici per il bullismo e il cyberbullismo), nonché un aggiornamento interdisciplinare (comprensivo di materie quali, ad esempio: diritto, psicologia, pedagogia, informatica), il MIUR, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze della Formazione e Psicologia dell'Università di Firenze ha realizzato la citata piattaforma didattica, denominata appunto "ELISA" ("*E-Learning degli Insegnanti sulle Strategie Antibullismo*"), in grado di fornire a questi ultimi gli strumenti più idonei per conoscere i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo e poter, in tal modo, intervenire più efficacemente nelle tematiche in argomento. La Piattaforma consente inoltre un sistema di monitoraggio *online* rivolto a tutte le scuole del territorio nazionale. Le singole scuole,

rispondendo ad un invito da parte del Ministero dell'Istruzione, possono accedere periodicamente a delle *survey* nazionali *online* da far compilare ai propri studenti, docenti e Dirigenti, con l'obiettivo di valutare l'estensione dei fenomeni tra gli studenti italiani e la percezione dei fenomeni dei docenti e dei Dirigenti. E' previsto che i risultati della rilevazione su base nazionale siano pubblicati in una apposita sezione del sito: www.piattaformaelisa.it.

Per quanto sopra premesso, nel complimentarmi per l'iniziativa legislativa che pone l'attenzione sui nostri ragazzi, alla luce della esperienza di associazione, si suggerisce di rafforzare i profili educativi nel solco della precedente "Legge Ferrara" che costituisce la prima Legge in Europa sul tema.

Con osservanza.

Avv. Paolo Russo