



N. 6 - marzo 2009

Bullismo e punibilità dei minori: un panorama di diritto comparato

a cura dell'Ufficio ricerche sulla legislazione comparata

FRANCIA

In Francia la politica di contrasto alla violenza nella scuola parte già dal 1997 con l'elaborazione del *Plan national de lutte contre la violence à l'école*, la creazione degli osservatori scolastici - tra cui si distingue l'*Observatoire européen sur la violence en milieu scolaire* presso l'università di Bordeaux - e il sostegno alle iniziative di educazione alla legalità e al civismo principalmente destinate alle regioni con alto tasso disoccupazione e a maggior disagio sociale. A queste prime iniziative ha fatto seguito, nel 2000, la creazione, (*Arrêté du Ministre de l'éducation nationale*, 19 ottobre 2000), del *Comité national de lutte contre la violence à l'école*, al quale è stato attribuito il compito di analizzare il fenomeno del bullismo nelle scuole e di proporre adeguate misure di contrasto.

Oltre ad essere un obiettivo primario del Ministero dell'*éducation nationale* la prevenzione e la lotta al bullismo si attua con il concorso di altri *partners* istituzionali come i ministeri della giustizia e dell'interno secondo un *iter* procedurale coerente e complementare, anche attraverso la creazione di specifici partenariati; ad esempio, il *Protocole d'accord* del 4 ottobre 2004 concluso tra il Ministero de *l'éducation nationale* e il Ministero dell'interno, si è tradotto in due misure di particolare rilievo: la designazione di un agente di polizia responsabile-referente per la scuola (*police ou gendarmerie-sécurité de l'école*) e l'elaborazione di una guida metodologica per monitorare la sicurezza dell'ambiente scolastico. A partire da questo accordo altri se ne sono aggiunti, conclusi tra il ministero della giustizia, il corpo di polizia, le collettività locali e diverse associazioni.

Tra le norme adottate per contrastare la violenza nelle realtà scolastiche sono da citare il decreto 2005-1145 del 9 settembre 2005 (modificativo di articoli del *Code de l'éducation*) che detta specifiche disposizioni circa l'educazione alla cittadinanza (apertura delle scuole sul territorio, diffusione capillare dei *Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté*) e il decreto 2006-830 del 11 luglio 2006, la cui finalità è la risoluzione di altre criticità quali il fallimento scolastico - anche attraverso a-

zioni di stimolo alla convivenza civile, al dibattito ed al confronto pacifico delle diverse opinioni - la lotta all'analfabetismo e la tutela della salute degli studenti.

Sulla stessa linea si pone la circolare interministeriale 6-125 del 16 agosto 2006 (*Prévention et lutte contre la violence en milieu scolaire*) i cui principali punti sono:

- la riaffermazione del primato educativo;
- il sostegno e l'accompagnamento delle vittime di violenza;
- la garanzia per l'incolumità delle persone;
- l'informazione sulla corretta condotta da seguire;
- la responsabilizzazione degli studenti e il coinvolgimento delle famiglie;
- lo sviluppo e l'efficienza dei partenariati istituzionali.

Sul piano strettamente repressivo occorre menzionare, oltre ad atti normativi di rango primario (*infra*), le circolari del ministro dell'*éducation nationale* 2000-105 e 2000-106 dell'11 luglio 2000, la circolare 2004-176 del 19 ottobre 2004 e, più recentemente, la circolare interministeriale (istruzione, giustizia ed interno) 06-125 del 16 agosto 2006, dal titolo *Prévention et la lutte contre la violence en milieu scolaire*, che oltre a modificare la composizione dei consigli di disciplina, hanno previsto, per atti di particolare gravità, una sanzione basata sulla procedura della "esclusione-inclusione", consistente nel trattenere l'allievo punito a scuola per farlo partecipare ad attività riparatrici. Importante anche il sostegno che viene assicurato alle vittime della violenza attraverso l'attivazione di un numero verde "SOS violence" e di un indirizzo di posta elettronica presso il provveditorato attraverso il quale si assicura anche l'assistenza giudiziaria.

Punibilità dei minorenni

In Francia la legge penale distingue tra età della responsabilità penale (*âge de la responsabilité pénale*) e maggiore età penale (*majorité pénale*), fissata a 18 an-

ni. Come disposto dall'articolo L122-8 del *Code pénal* novellato con legge del 9 settembre 2002 (*Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice*) - con la quale sono state notevolmente inasprite le misure di contrasto della delinquenza giovanile - l'età della responsabilità penale è ora quella in cui i minorenni sono *capables de discernement*, ovvero capaci di comprendere appieno le conseguenze delle proprie azioni, secondo la valutazione del giudice.

Nel novellare l'*Ordonnance* n° 45-174 del 2 febbraio 1945, recante le disposizioni fondamentali del diritto penale per i minorenni, la legge del 2002 ha realizzato un sostanziale inasprimento del sistema sanzionatorio, introducendo tra le misure educative (applicabili a tutti i minori in grado di discernere) e le pene vere e proprie (applicabili agli ultratredicenni) le cosiddette **sanzioni educative** rivolte ai bambini al di sopra dei 10 anni, per i quali in precedenza la legge non disponeva esplicitamente la punibilità ma solo, appunto, l'applicazione di misure educative (anche se l'orientamento giurisprudenziale prevalente riconosceva già come responsabili anche ragazzi di età compresa fra gli 8 e i 10 anni). Nella nuova categoria delle sanzioni educative possono rientrare la confisca dell'oggetto con il quale il minore ha commesso l'infrazione, l'allontanamento dai luoghi in cui il reato è stato commesso e/o il divieto di incontrare la vittima per un periodo massimo di un anno nonché il divieto di incontrare i coetanei o i complici individuati dal giudice, per il medesimo periodo di tempo, ovvero l'obbligo di seguire, nel limite di un mese, un percorso di educazione civica. Il mancato di rispetto di queste sanzioni può comportare la decisione giudiziale di collocamento del giovane in strutture rieducative. La legge 2002-1138 ha inoltre aggiunto la possibilità di sanzionare anche i rappresentanti civili del minore (genitori, tutori) imponendo loro il pagamento di un'ammenda qualora non compaiano, se chiamati, di fronte al giudice per incaricarsi di un percorso rieducativo del minore di cui sono responsabili.

Con le successive modifiche introdotte rispettivamente con la legge del 9 marzo 2004 (*2004-204 adaptation de la justice aux nouvelles formes de criminalité*) e, da ultimo, con le leggi 2007-297 del 5 marzo 2007 e 2007-1198 del 5 agosto 2007 riguardanti, rispettivamente, la prevenzione della delinquenza e il rafforzamento del contrasto delle recidive, il quadro generale e sintetico della responsabilità penale dei minorenni in Francia si delinea nel seguente modo:

- i minori di 10 anni sono irresponsabili penalmente e sottoposti solo a misure educative;
- i minori di età compresa fra i 10 e i 13 anni possono essere sottoposti a sanzioni educative;
- i minori di età compresa fra i 13 e i 16 anni sono penalmente responsabili anche se in misura mi-

nore dei maggiorenni (responsabilità penale relativa), con diritto ad uno sconto di pena;

- i minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni sono destinatari di un diritto penale per i minorenni più severo (ai sensi della citata legge del 2007).

Le novità di maggiore rilievo apportate dalle leggi del 2007 consistono in una marcata restrizione della possibilità per il minore di godere dei benefici previsti per l'età; nella possibilità per il giudice di applicare le norme del codice penale ordinario, senza obbligo di motivazione, in caso di prima recidiva e per specifici delitti (violenza volontaria, aggressione sessuale, tentato omicidio volontario, attentato all'integrità fisica o psichica di una persona) ovvero per reati commessi con l'aggravante della violenza, nonché, in caso di seconda recidiva, di disapplicare la norma che consente la riduzione di pena, salvo contraria decisione speciale e motivata, sempre da parte dei competenti organi della giustizia minore.

Per i minori di età compresa fra i 16 e i 18 anni vanno inoltre menzionate altre novelle che consistono:

- nella **creazione** della nuova misura educativa, da conciliare necessariamente con l'obbligo scolastico, denominata *activité de jour* (introdotta novellando l'articolo 16-ter dell'*Ordonnance* n° 45-174 del 2 febbraio 1945) che consiste nella partecipazione del minore - per un periodo determinato e mai superiore ad un anno - ad attività di tipo lavorativo o scolastico da svolgere sotto la guida di enti o associazioni riconosciute, ovvero sotto la guida di un giudice per i minori al quale il ragazzo è affidato;
- nella **limitazione del ricorso ad alcune misure** più lievi, come l'ammonizione o il rinvio all'azione educativa dei genitori;
- nella **creazione di quattro nuove sanzioni educative**: esecuzione di lavori scolastici, avvertimento solenne, collocamento in una istituzione socio-educativa lontana dalla residenza del minore per un periodo massimo di tre mesi, internamento in una struttura scolastica dotata di convitto dove ospitare il minore per l'intero anno scolastico con rientro in famiglia durante i fine settimana.

GERMANIA

In Germania il contrasto della violenza tra i giovani è attuato essenzialmente attraverso misure educative: l'aiuto al corretto sviluppo della personalità dei minori è fornito, come prevede il *Sozialgesetzbuch* (Codice sociale), in primo luogo - a livello dei *Länder* - dalle *Jugendschutzstellen* (Agenzie di protezione dei giovani) i cui servizi - che comprendono la consulenza qualificata,

l'istruzione, la formazione continua e la ricerca - sono offerti e si realizzano in sinergia con le famiglie, la scuola e le autorità, anche come forma di accompagnamento nelle fasi che attengono al procedimento giurisdizionale per la punizione del colpevole di atti violenti. A livello federale operano anche il *Deutscher Präventionstag* (Centro nazionale di prevenzione del crimine) e il *Deutsches Jugendinstitut* (Centro di prevenzione della delinquenza giovanile), e sono inoltre attivi forum regionali e locali di prevenzione del crimine (*Deutsches Forum Kriminalprävention*), nonché diverse organizzazioni professionali e istituzioni educative anche di tipo universitario.

Le azioni educative nei confronti di minori e giovani adulti (al di sotto dei 27 anni) - dallo *Jugendarbeit* (o lavoro giovanile), allo *Hilfen zur Erziehung* (programma di educazione sociale), al *Kinder und Jugendschutz* (protezione dei giovani in pubblico) alle specifiche misure di cura e di tutela (*Beistandschaft* e *Vormundschaft*) - sono svolte dalle *Jugendschutzstellen* e si attuano secondo una strategia di accompagnamento alla crescita equilibrata dei giovani, in cui il contrasto della violenza costituisce solo un aspetto dell'attenzione complessiva dedicata ai ragazzi. Vi sono comunque anche programmi *ad hoc* contro la violenza giovanile realizzati soprattutto in ambito locale e per i quali il riferimento legislativo federale è solo di tipo generale ovvero attinente alla realizzazione di programmi-pilota, come ad esempio, l'*Aktionsprogramm gegen Aggression und Gewalt* (contrasto dell'aggressione e della violenza) sperimentato nei Länder dal 1992 al 1996 su disposizione del Ministero federale per la popolazione femminile e giovanile. I programmi educativi, garantiti dai servizi sociali e, all'occorrenza, gestiti in collaborazione con il sistema giudiziario, possono - schematicamente - essere classificati in:

- educazione generale con attenzione all'aspetto di prevenzione della violenza;
- interventi in cui si tiene conto della differenziazione di genere;
- misure di integrazione dei migranti;
- incentivazione alla partecipazione.

In campo preventivo, programmi federali degni di menzione sono *Faustlos* - dedicato allo sviluppo dell'empatia ed al controllo degli impulsi violenti - e *Konfliktbehandlung an Schulen* (gestione dei conflitti in ambito scolastico), strumento più adattabile alle realtà locali. Nelle scuole esistono programmi di *coolness training* (risoluzione dei conflitti) - quasi tutti da svolgere in gruppo - diretti sia a chi esercita violenza sia a chi la subisce. Tra questi:

- il *Detached youth work* diretto a giovani dai 14 ai 17 anni per prevenire comportamenti antisociali attraverso la lotta all'emarginazione come principale fattore di rischio;
- il *Fanprojekte*, progetto per veicolare valori positivi attraverso la pratica sportiva;

- l'*Ambulante Intensive Begleitung*, programma di accompagnamento educativo intensivo, già sperimentato in Olanda, indirizzato a ragazzi provenienti da contesti violenti o disagiati in cui l'intervento è svolto da operatori che frequentano gli spazi di incontro quotidiano dei giovani;
- lo *Spätaussiedler* per l'istruzione dei giovani sul corretto utilizzo del tempo libero, con la frequenza di attività pomeridiane;
- il *Participation*, una modalità di avvicinamento per i giovani più difficili da raggiungere (*hard to reach*) che offre la possibilità di discutere pubblicamente degli interessi dei ragazzi;
- lo *Jugendberatungsstellen bei der Polizei*, programma di collaborazione tra operatori sociali e polizia per raggiungere, con misure educative, i giovani incriminati per atti di violenza nella fase immediatamente successiva all'udienza preliminare.

Tra le azioni preventive possono senz'altro rientrare anche quelle rivolte ad individuare le cosiddette *fear zone* (zone a rischio violenza), concentrando l'attenzione soprattutto sulle potenziali vittime, al fine di individuare i motivi della paura (ad esempio, le fasce orarie giudicate più pericolose, le particolari circostanze o i tipi di comportamento violento che si è avuto modo di osservare) e di tentare di modificare l'ambiente o rimuovere (ridurre) le situazioni di rischio. Questo tipo di monitoraggio riguarda, in genere, in Germania gli ambienti dove i giovani violenti possono presentare anche connotazioni di estremismo politico, razzismo o xenofobia. Molto diffuse, come prevenzione, sono le misure di *counselling* con incontri tra giovani potenzialmente violenti ed operatori di diversa cultura e religione (per esempio musulmani ed ebrei) o sopravvissuti all'Olocausto o membri della Resistenza, gestiti anche attraverso l'accesso a *network* che coordinano il lavoro di strutture specializzate di dibattito sui temi dell'estremismo, della xenofobia e dell'antisemitismo: particolarmente interessanti, al riguardo, sono i Piani di azione locale (LAP o *Local Action Plans*) sviluppati congiuntamente ai programmi *Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten* (opportunità e crescita dei giovani nelle aree urbane disagiate).

Tra gli interventi di riparazione del danno, invece, si possono evidenziare le seguenti azioni:

- *Soziale Trainingskurse*, corsi di educazione sociale che puntano sull'autocritica del giovane violento e sulla comprensione del significato dell'uso della violenza, di regola per ragazzi di età compresa fra 14 e 17 anni (i cui standard minimi sono fissati dal *Bundesarbeitsgemeinschaft Ambulante Massnahmen* - Gruppo federale di lavoro sulle misure non detentive) per un numero massimo di 10 partecipanti e per la durata di alcune settimane. Negli ultimi venti anni questi interventi

hanno costituito sempre di più un'alternativa ai servizi da svolgere in comunità, alle sanzioni pecuniarie e alle misure di custodia;

- le cosiddette Corti *teenagers* (già funzionanti negli Stati Uniti da circa dieci anni) attraverso le quali le sanzioni (ivi compresa la frequenza di un *Soziale Trainingskurse*) vengono irrogate ai giovani colpevoli da un gruppo di coetanei attraverso una decisione partecipata e condivisa con loro, secondo un procedimento che, per alcune specifiche fattispecie individuate dal *Jugendgerichtsgesetz* (il Codice penale giovanile), può essere alternativo al percorso giudiziale tradizionale, in coerenza con il principio di privilegiare le misure di aiuto rispetto a quelle punitive e detentive in particolare;
- il confronto tra vittima e carnefice come strategia cosiddetta "ristoratrice", sperimentata soprattutto localmente, da cui possono trarre benefici entrambi gli attori dell'episodio violento.

Punibilità dei minorenni

In Germania le norme sulla punibilità dei minorenni sono contenute nello *Jugendgerichtsgesetz*. Storicamente questa legge rappresenta l'evoluzione da una procedura prettamente "punitiva" ad una essenzialmente incentrata sul recupero del colpevole secondo la *ratio* dell'attuazione di un intervento minimale. E' cioè un punto di equilibrio e di compromesso con cui si modula l'applicazione della procedura penale ordinaria con le sanzioni educative che prevedono, tra l'altro, anche il ricorso alle già citate Corti *teenagers* e ai loro regolamenti. Lo *Jugendgerichtsgesetz* ha così eliminato l'obbligatorietà dell'azione penale per i minorenni introducendo il principio della discrezionalità, che può esercitarsi soprattutto nel caso di offese non gravissime per le quali, come detto, si prediligono le misure riparatrici di tipo educativo. Riguardo alla maggiore età e responsabilità penale si fa riferimento sia all'articolo 19 del Codice penale (che fissa l'età minima della responsabilità penale a 14 anni) sia all'articolo 3 dello *Jugendgerichtsgesetz*, che consente al giudice di riconoscerla anche al di sotto di questa soglia qualora, al momento dei fatti e considerando lo sviluppo morale e psicofisico del giovane, questi sia giudicato capace di comprendere le proprie azioni e le relative conseguenze. Sempre lo *Jugendgerichtsgesetz* stabilisce la maggiore età penale a 18 anni: tuttavia, secondo tale legge i giovani di età compresa fra i 18 e i 21 anni possono essere giudicati secondo le norme del diritto penale dei minori, applicabili, ai sensi dell'articolo 105 dello *Jugendgerichtsgesetz*, se "un esame complessivo della personalità del reo e la considerazione sul suo ambiente di vita rivelino che, in ragione del suo sviluppo morale e psicofisico al momento dei fatti, è possibile considerarlo come un minorenne", ovvero, come afferma la giurisprudenza della *Bundesgerichtshof* (Corte suprema), se il reato commesso, per la sua natura, le

circostanze e le ragioni che lo hanno prodotto si configura come "un errore tipico commesso da minorenni". Il giudice minorile può, in questi casi, disporre l'adozione di misure educative: si va dall'assegnazione di lavori da svolgere in comunità, all'affidamento ad un operatore sociale, alla frequenza di corsi di educazione sociale, alla mediazione, fino al divieto o all'obbligo di contatto con persone designate, ovvero ai soggiorni obbligatori in strutture adeguate. Le misure disciplinari consistono invece nell'ammonizione, nell'obbligo di riparazione del danno ovvero di scuse, nel lavoro in comunità, nella sanzione pecuniaria o - in casi eccezionali - nella pena detentiva breve (comunque non superiore alle quattro settimane). La pena detentiva senza condizionale si applica invece per un periodo che va da un minimo di 6 mesi ad un massimo di 5 anni per i giovani di età compresa fra i 14 e i 17 anni e può essere portata fino ad un massimo di 10 anni in caso di crimini particolarmente gravi. In ogni caso la detenzione è una misura che si applica solo quando gli interventi educativi risultino inadeguati riguardo ai rischi di reiterazione connaturati alla particolarità del delitto o quando non sussista una equa proporzione tra sanzione educativa e gravità del reato.

REGNO UNITO

Il contrasto al bullismo nelle scuole - che negli ultimi anni ha assunto i tratti di una vera e propria emergenza sociale - è divenuto la priorità del *Department for Children, Schools and Families (DCSF)*, l'organismo istituito nel 2007 a seguito della suddivisione - voluta dall'esecutivo - del *Department for Education and Skills (DfES)*, e si svolge attraverso un'opera di prevenzione, di monitoraggio, di informazione dei principali attori coinvolti, nonché di supporto ed incoraggiamento alle reti di associazioni attive contro la devianza minorile.

Dopo la pubblicazione nel 2002 da parte del *DfES* di *Bullying: Don't Suffer in Silence - An anti-bullying pack for schools*, un documento orientativo destinato in particolare modo all'azione di contrasto negli istituti scolastici (anche con riferimento al cosiddetto *cyber-bullying*), e, nel 2005, di un libro bianco intitolato *Higher Standards; Better Schools For All*, altre pubblicazioni sono state curate dal nuovo dipartimento, fra cui *Safe to learn: Embedding anti-bullying work in schools (DCSF 2007)*, una guida di supporto alle autorità scolastiche per sviluppare ed implementare le politiche anti-bullismo. Il documento del 2002 contiene anche una definizione del fenomeno come "quel comportamento messo in atto individualmente o collettivamente e ripetuto nel tempo che è volto ad offendere, fisicamente o emotivamente, in modo intenzionale un altro individuo o un altro gruppo di individui", e ne analizza il carattere multiforme e le implicazioni razziali, religiose, culturali, nonché quelle legate alla diversità o alla disabilità, suggerendo inoltre agli istituti metodologie operative che vanno dalle attività di monitoraggio e di risposta ai singoli episodi, alle strate-

gie di prevenzione. Partendo dalla ricognizione normativa e dagli strumenti che la legge mette a disposizione del corpo docente (ritenuto in grado di operare sul comportamento degli studenti anche al di là dell'ambito scolastico), il Dipartimento nel documento raccomanda l'adesione delle scuole ai principi della Carta d'azione *Bullying - A Charter for Action* (2003), un documento formulato - di concerto fra organismi associativi, rappresentanti del corpo docente, *Anti-Bullying Alliance* (un'organizzazione *no-profit* che riunisce numerose associazioni), il Dipartimento stesso - per creare un'azione concertata fra studenti, corpo insegnante, genitori volta alla realizzazione di comunità scolastiche dove il bullismo non sia tollerato. La Carta si fonda su di uno schema di autovalutazione che le scuole sono chiamate a compilare e punta a prevenire l'adozione di comportamenti dannosi da parte dei giovani, a reagire agli episodi di violenza in modo ragionevole e proporzionato, a salvaguardare gli studenti che ne siano stati vittime, ad applicare sanzioni ai danni dei responsabili, a promuovere comportamenti virtuosi e responsabili.

Fra le iniziative, invece, messe in atto per monitorare il fenomeno del bullismo nella sua complessità si ricorda quella che ha visto il Segretario di Stato per l'Educazione nel 2006 commissionare all'*Office of the Children's Commissioner (OCC)* - organismo creato nel 2004 per dare voce alle preoccupazioni dei minori e dei giovani appartenenti soprattutto alle categorie sociali più svantaggiate e vulnerabili della società inglese - un'analisi sulle denunce in materia di bullismo nelle scuole. Lo studio, completato nell'ottobre del 2006 ed intitolato *Bullying in Schools in England: A Review of the Current Complaints System and a Discussion of Options for Change*, contiene delle raccomandazioni per migliorare il sistema di raccolta delle denunce e per fronteggiare il fenomeno. A questa ricognizione, il Governo ha risposto nel 2007 con un documento di sintesi intitolato *Education and Skills Select Committee Report on Bullying: The Government's Response* che riassume le iniziative adottate in materia. Nel testo si ricorda anche la guida pratica per gli operatori scolastici *School Discipline and Pupil Behaviour Policies* diffusa in concomitanza con l'entrata in vigore nell'aprile del 2007 dell' *Education and Inspections Act 2006* sulla disciplina nelle realtà scolastiche, nonché l'adozione di strategie nazionali volte ad individuare le debolezze o i punti di fragilità delle strategie anti-bullismo perseguite.

Più in generale, poi, sono stati adottati anche dei programmi governativi destinati al sostegno dei minori che puntano anche a debellare o a contrastare il fenomeno del bullismo. In una pubblicazione dell'ottobre del 2008 della già ricordata *Anti-Bullying Alliance*, sono riassunti i programmi posti in essere nel corso degli anni fra i diversi attori coinvolti di fronte al fenomeno del bullismo:

- *Every Child Matters: change for children*, un programma governativo per costruire un quadro nazionale di supporto per collegare i servizi destinati all'infanzia;

- *National Healthy Schools Programme*, un programma avviato sin dal 1999 per un modello di *partnership* fra i servizi di assistenza sanitaria e le scuole volto alla tutela del benessere degli studenti;
- *National Strategy: behaviour and Attendance Cross Phase*, una strategia parte del maggior programma di riforme governativo a sostegno dello sviluppo scolastico;
- *The SEAL Programme*, un programma per la diffusione di buone prassi comportamentali fra gli studenti;
- *PSHE (Personal, Social and Health Education)*, programma educativo esplicitamente volto allo sradicamento del bullismo e dei comportamenti anti-sociali ed aggressivi nelle scuole.

L'ultimo strumento in ordine temporale in via di predisposizione da parte del *Department for Children, Schools and Families (DCSF)* è *Staying safe: tackling bullying*, un piano d'azione che include l'impegno a realizzare una guida formativa (la cui uscita è prevista per marzo 2009) per ostacolare il bullismo al di fuori del contesto scolastico.

Sul piano normativo, non vi sono provvedimenti specificamente indirizzati al contrasto del bullismo, ma numerose disposizioni di legge si occupavano del fenomeno o di aspetti di esso. Ad esempio, l'*Education and Inspections Act 2006* e lo *School Standards and Framework Act 1998* dispongono l'obbligo per i responsabili delle strutture scolastiche di adottare tutte le misure necessarie ad assicurare la buona condotta ed il rispetto degli altri da parte degli studenti, in particolare "prevenendo ogni forma di bullismo fra di essi"; il *Local Government Act 1986* (come modificato dal *Local Government Act 2000*) all'articolo 2 stabilisce che l'autorità locale non debba prevenire i dirigenti scolastici dall'adozione di misure volte a prevenire le forme di bullismo, e, per quanto attiene al profilo sanzionatorio, il *Public Order Act 1986* individua il reato di "comportamento minaccioso o molesto", consistente nell'utilizzo di atteggiamenti minatori, insultanti, violenti, con uso di parole o con altri mezzi materiali, atti a suscitare in un'altra persona la paura di subire violenza o a minacciare di metterla in atto. A sua volta il *Protection from Harassment Act 1997* dispone l'adozione di provvedimenti di restrizione della libertà personale per quanti, minori compresi, si rendano responsabili di comportamenti molesti o per aver indotto in un'altra persona il timore di subire una qualche forma di violenza.

Altri testi normativi che stabiliscono misure di tutela per i minori da qualsiasi forma di minaccia o di molestia sono il *Children Act 2004* e lo *Human rights Act 1998*. Quest'ultimo recepisce il dispositivo della Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, ed in particolare il contenuto dell'articolo 3 della Convenzione (divieto di ogni essere umano di subire forme di molestie o maltrattamenti) e dell'articolo 8

(diritto di ciascuno a godere del rispetto della propria vita privata). Possono infine riferirsi indirettamente anche a forme di tutela da episodi di bullismo il *Race Relations (Amendment) Act 2000* (a proposito di bullismo di impronta razziale), il *Telecommunications Act 1984* (utilizzabile per il contrasto del *cyber-bullismo*), il *Disability Discrimination Act 2005* (per la tutela dei disabili da ogni forma di discriminazione).

Responsabilità penale dei minori

Nel Regno Unito (Inghilterra, Irlanda del Nord e Galles), l'età per la perseguibilità penale è fissata per legge al raggiungimento dei 18 anni. I minori di 18 anni, per i reati meno gravi, sono giudicati da giurisdizioni minorili specializzate, sulla base di norme speciali; per i reati particolarmente gravi (omicidio, violenza, violenze aggravate), viceversa, detti minori sono equiparati agli adulti e giudicati secondo il diritto comune.

Con l'adozione nel 1998 del *Crime and Disorder Act* (articolo 34) è stata inoltre abolita la presunzione refutabile dell'irresponsabilità penale del minore al di sopra dei dieci anni (in Scozia, la *Criminal Procedure Scotland Act 1995* fissa tale limite ad otto anni). Ciò di fatto comporta la piena responsabilità penale per i minori a partire dal compimento del decimo anno di età. Per reati commessi da minori di 10 anni, il giudice può disporre, con ordinanza, la messa in sicurezza del minore (*child safety order*), ovvero l'adozione di un programma di supervisione del minore stesso da parte di un operatore sociale. In caso di inottemperanza, può essere adottato dal giudice un *Parenting Order*, che impone ai genitori l'adozione di misure atte a prevenire la reiterazione del reato da parte del minore.

In caso di condanna, le misure applicabili ai minorenni sono di ordine educativo-disciplinare e detentivo. Per delitti commessi per la prima volta, il minorenni può ricevere dagli ufficiali di polizia una ammonizione (*reprimand* o *warning* a seconda della rilevanza del reato). Per delitti più gravi o in caso di reiterazione dei reati di minore rilievo, è viceversa il tribunale che può disporre pene detentive (*sentences to custody*) o misure di rieducazione (*sentences in the community*).

Queste ultime possono consistere, fra le altre, in una messa in prova fino a tre anni (*supervision order* o *community rehabilitation order* per ragazzi fra i 16 ed i 17 anni), in un obbligo di lavoro socialmente utile (*community service order*) (per un periodo da 40 a 240 ore), in una pena combinata di messa in prova e lavoro di pubblica utilità (*referral order*), in una limitazione della libertà di movimento in determinati orari (con possibile utilizzo del braccialetto elettronico), in un ordine di sorveglianza (*conditional discharge*) da uno a tre anni e che può comportare un obbligo di residenza per i giovani con più di 16 anni. Con l'approvazione del *Crime and Disorder Act*, poi, è possibile venga disposto un ordine di riparazione a vantaggio della vittima (in caso di sua accettazione) e della comunità (*reparation order* o

fine), un ordine di sorveglianza con obbligo di riparazione, ed una condanna allo svolgimento di un lavoro socialmente utile (*action plan order*) (da uno a tre mesi, come misura volta a prevenire la recidività dei comportamenti del giovane ed a favorirne il reinserimento sociale).

Le pene detentive possono essere inflitte per reati che, se commessi da una persona con più di 21 anni, comporterebbero la prigionia. Ai sensi dell'articolo 73 del *Crime and Disorder Act*, il *secure training order* (ovvero una misura detentiva variabile da sei mesi a due anni in centri speciali con l'aggiunta di misure accessorie volte al reinserimento sociale del condannato), è stato sostituito dal *detention and training order*, una misura detentiva variabile di 4, 8, 10, 18 o 24 mesi, che prevede un periodo di formazione obbligatoria e una fase successiva di sorveglianza. In generale la durata della detenzione (in carceri minorili o in sezioni separate dei penitenziari per gli ultraquindicenni e in strutture specializzate per minori di 15 anni) non può eccedere il massimo di pena previsto dai tribunali per reati commessi da ultraventunenni. Attraverso la *Detention at Her Majesty's pleasure*, una misura di detenzione a tempo indeterminato, un minore di età compresa fra i 10 ed i 18 anni accusato di omicidio volontario può incorrere anche in una pena detentiva indeterminata e quindi, sia pure in ipotesi, a vita.

SPAGNA

In Spagna il contrasto della violenza a scuola si compie in buona parte attraverso azioni di tipo educativo. Sul piano delle strategie politiche, va ricordato che l'art. 21 della *Ley Organica 2/2006 de Educacion* ha introdotto i piani di politica educativa, sia governativi che delle Comunità autonome, da cui scaturiscono i programmi esecutivi di intervento ovvero *Plan de actuacion para la promocion y la mejora de la Convivencia Escolar*. Questi programmi si basano su quattro azioni principali: l'innovazione dell'organizzazione scolastica, la formazione specifica del personale docente, la promozione delle attività educative da svolgere in aula, la messa in atto di piani puntuali per il contenimento della violenza esistenti.

Con il *Real Decreto 275/2007* è stato inoltre istituito l'*Observatorio Estatal de la convivencia escolar y de prevencion de conflictos escolares* presieduto dal ministro dell'*Educacion y Ciencia*, con l'obiettivo di assicurare agli insegnanti la formazione necessaria a stimolare la convivenza pacifica tra gli allievi e di attivare strategie di rimozione delle situazioni conflittuali. Nella conferenza stampa di presentazione dell'Osservatorio, il ministro dell'educazione ha illustrato un piano di lavoro diviso in quattro punti: la raccolta dei dati e l'analisi della situazione esistente nelle scuole rispetto al profilo della convivenza (anche relativamente al bullismo informatico,

cosiddetto *cyber-bullismo*) nonché l'elaborazione di un sistema informativo periodico; l'elaborazione di proposte per migliorare la convivenza; l'individuazione di modalità attuative delle proposte stesse ed infine l'azione sinergica dell'osservatorio con organismi analoghi (tanto delle Comunità autonome tanto europei), con altre istituzioni o con i *media* per la attuazione di campagne educative alla convivenza pacifica.

Lo Stato ed alcune Comunità autonome hanno poi siglato accordi di collaborazione in tema di sostegno alla convivenza pacifica, di informazione e di assistenza alle famiglie, ed altre misure si propongono di assicurare la tutela giuridica dei docenti e degli alunni vittime di violenza. Nell'ambito di tali iniziative, va segnalata, a partire dal novembre 2005, l'istituzione della figura del *defensor del professor*, punto di riferimento per i docenti vittima di violenza dentro la scuola.

Altra misura - che attiene invece al tema del controllo del territorio - è la creazione di una *Policia de proximidad*, con l'individuazione di un agente che - operando in un determinato territorio afferente ad una o più scuole e conosciuto dagli studenti - possa rappresentare un punto di riferimento al fine di prevenire e/o reprimere eventuali episodi di violenza.

Sul piano normativo statale, pur in assenza di riferimenti espliciti al contrasto del bullismo, si possono richiamare - nel quadro di un generale orientamento verso la cultura della non violenza - la *Ley 27/2005 (de fomento de la educación y la cultura de la paz)* e la *Ley Organica 2/2006 (de Educación)*. Da citare sono poi il *Real Decreto 732/1995 (de derechos y deberes de los alumnos y normas de convivencia)* che ha apportato modifiche in materia disciplinare e di competenza dei consigli scolastici: in particolare ogni consiglio scolastico è tenuto a costituire, in ogni scuola, una *Comisión de convivencia* in cui sono rappresentanti genitori, alunni e professori con il compito di mediare e risolvere gli eventuali conflitti ed indirizzare le iniziative della comunità educativa alla promozione della convivenza, del rispetto reciproco e della tolleranza.

Tra le disposizioni statali che indirettamente concorrono al contrasto del fenomeno del bullismo occorre poi richiamare la *Ley Organica 1/2004* specifica contro la violenza di genere (*Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*) con la quale si è inserito, tra i principi fondamentali del sistema educativo, quello della "formazione nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, l'eguaglianza tra uomini e donne nell'esercizio della tolleranza e della libertà nell'alveo dei principi democratici di convivenza" così come pure quello della "formazione per la prevenzione dei conflitti e per la loro risoluzione pacifica nonché della non violenza in tutti gli ambiti della vita personale, familiare e sociale".

Va infine ricordato che, a partire dalla data di trasferimento delle competenze educative alle Comunità autonome, alla legislazione statale si affiancano anche gli atti normativi propri di queste ultime (Decreto 85/1999 Andalusia; Decreto 292/1995 Canarie; Decreto

266/1997 Catalogna; Orden de Educación 52/2005 Castiglia; Decreto 136/2002 *Comunidad* di Madrid; Decreto 246/1991 *Comunidad* di Valencia; Decreto 417/1992 Navarra; Decreto 160/1994 Paesi Baschi).

Punibilità dei minorenni

In Spagna la maggiore età è fissata - ai sensi dell'articolo 19 del codice penale - a 18 anni, mentre l'età a partire dalla quale è riconosciuta la responsabilità penale è di 14 anni. Tutto ciò in ragione delle modifiche introdotte nel Codice dalla *Ley Organica 5/2000* del 12 gennaio 2000 (*reguladora de la responsabilidad penal de los menores*). Precedentemente il vecchio codice penale faceva coincidere l'età della responsabilità penale con quella della maggiore età, fissata ai 16 anni. Fino al 5 febbraio 2007 - data di entrata in vigore della *Ley Organica 8/2006* del 4 dicembre 2006 *por la que se modifica la Ley Organica 5/2000* - il giudice aveva la possibilità di applicare il diritto penale previsto per i minorenni anche ai giovani maggiorenni sotto i 21 anni di età, subordinatamente al verificarsi di particolari condizioni, quali ad esempio la lievità del reato commesso o il profilo psicologico del reo. Con la legge del 2006 questa disposizione è stata abrogata e sono state introdotte altre importanti modifiche quali, ad esempio, l'adeguamento della durata delle misure punitive in ragione di una maggiore gradualità sia in riferimento alla gravità del reato sia all'età del minorenne, l'introduzione di una nuova misura di tutela della vittima, secondo la quale è proibito al reo di avvicinarla o di comunicare con essa e con i suoi familiari per un periodo di tempo prestabilito (prevedendo anche - con decisione del giudice - l'allontanamento cautelare della vittima e della sua famiglia dall'ambiente abituale di vita) nonché con il contestuale ampliamento della durata della misura cautelare di internamento del reo, che passa da 3 mesi a 6 mesi. Un ulteriore rafforzamento dell'attenzione alle vittime si sostanzia nel garantire il loro diritto all'informazione puntuale su tutto il procedimento che le riguarda. L'articolo 7 della legge 8/2006 delinea - rispetto alle misure di punizione - un amplissimo ventaglio di possibilità che attengono sia all'aspetto propriamente educativo sia a quello repressivo (svolgimento di attività di utilità sociale o di partecipazione a programmi educativi specifici come la frequenza di percorsi di formazione professionale, di crescita culturale, di educazione sessuale, la convivenza in famiglia diversa dalla propria sino al trattamento sanitario e all'internamento secondo diverse modalità). In ogni caso - come già ricordato - l'applicazione delle misure suddette si attua secondo una differenziazione che tiene conto della diversa età del minorenne, sostanzialmente distinguendo nelle due grandi fasce che vanno dai 14 ai 16 anni e dai 17 ai 18 anni.

La strategia europea ed internazionale per il contrasto della violenza tra pari. L'iniziativa *Daphne*

A livello europeo il contrasto del bullismo rientra nella più generale strategia contro la violenza che comprende, tra le altre, l'iniziativa *Daphne* i cui beneficiari sono i bambini, i giovani (12-25 anni), le donne vittime di violenza o che rischiano di diventarlo, nonché i testimoni di un'aggressione nei confronti di un parente prossimo. *Daphne* prende avvio nel 1997 ed ha consentito il finanziamento di 420 progetti tematici, passando attraverso le tre edizioni di *Daphne* I, *Daphne* II e *Daphne* III. Per *Daphne* III, approvato il 20 giugno 2007 (Decisione 779/2007/CE) dal Parlamento europeo e dal Consiglio, per il periodo 2007-2013, sono stati stanziati 116,85 milioni di euro, nell'ambito del più generale progetto denominato "Diritti fondamentali e giustizia". Il programma si rivolge alle famiglie, agli insegnanti, agli operatori sociali, alla polizia, al personale medico e giudiziario oltre che alle organizzazioni non governative e alle autorità pubbliche. E' aperto alla partecipazione degli Stati membri dell'Unione e dei paesi dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), che sono parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) nonché, a talune condizioni, dei paesi candidati e dei paesi dei Balcani. Possono presentare proposte organizzazioni e istituzioni pubbliche o private (autorità locali, dipartimenti universitari e centri di ricerca) attive nel settore della prevenzione e della lotta contro la violenza o del sostegno alle vittime. Tra i numerosi obiettivi specifici del programma compare, come nelle precedenti due edizioni, anche il contrasto del bullismo, oltre alla costituzione di reti multidisciplinari per rafforzare la cooperazione delle ONG, lo scambio di informazioni e buone pratiche tra le diverse istituzioni pubbliche, lo studio dei fenomeni collegati alla violenza, il sostegno delle vittime e delle persone a rischio. Sul tema del bullismo in particolare è stato realizzato in passato il progetto *Breaking the Bullying Barrier* al quale hanno partecipato tre Stati membri dell'Unione europea: il Regno Unito (Scozia), la Danimarca e il Portogallo. Le attività svolte sono consistite principalmente in una grande campagna d'informazione destinata agli allievi, agli insegnanti, ai direttori scolastici, ai centri di formazione e ai luoghi di lavoro, con l'elaborazione di diversi strumenti per sensibilizzare il pubblico. In particolare, la distribuzione nelle scuole secondarie di manifesti contro il bullismo ha costituito il punto di partenza per un dibattito in classe sull'argomento. In molti casi il materiale divulgativo, realizzato talvolta dagli stessi giovani (opuscoli, manifesti, cartoline), li ha aiutati a riconoscere il problema e ad essere in grado di affrontarlo. Grazie ai finanziamenti dell'iniziativa *Daphne*, i tre paesi partecipanti hanno potuto coordinare le loro attività, scambiarsi informazioni ed esperienze e formulare raccomandazioni di buone pratiche per il contrasto del bullismo; i risultati conseguiti sono stati diffusi in tutta l'Europa e altrove da organizzazioni europee ed internazionali specializzate.

Altre iniziative di rilievo, nell'ambito di *Daphne* III, sono il progetto di collaborazione europea per la prevenzione della violenza a scuola denominato VISIONARY (un network informativo destinato alla formazione del personale insegnante, degli studenti, delle famiglie, degli esperti e di tutti gli altri attori coinvolti in questo problema) e *Eurochild-EURONET*, un programma dedicato alla diffusione delle buone pratiche ed alla implementazione di programmi contro il bullismo sia a livello nazionale che regionale.

A livello internazionale opera come agenzia indipendente anche l'*International Observatory of Violence in Schools network*, che offre un approccio multidisciplinare al tema del bullismo collegando fra loro tecnici ed esperti del problema con l'obiettivo di approfondire la conoscenza del fenomeno, di individuare buone pratiche e diffondere informazioni utili.

L'ultima nota breve:

L'adozione nazionale in cinque Paesi europei Belgio, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna (n. 5 - febbraio 2009)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

Gli arretrati possono essere richiesti all'Archivio Legislativo tel 06 67062610
ArchivioLegislativo@senato.it
I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

progetto grafico the washing machine

www.senato.it