

Audizione dinanzi alle Commissioni 1^a e 2^a del Senato – 01/07/2020

Osservazioni al ddl A.S. 1690 “*Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017 n. 17, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori*” e ai disegni di legge ad esso abbinati

Premessa

Il presente intervento intende contribuire alla discussione che si sta attualmente svolgendo in Senato, da un lato evidenziando le criticità dei ddl in oggetto dal punto di vista delle II.SS. e dall’altro formulando alcune proposte che dette criticità si ritengono in grado di correggere.

Esso si snoderà attraverso tre distinte tappe:

1. Dapprima si delinerà il quadro normativo vigente;
2. In secondo luogo, si analizzeranno i ddl muovendo dall’AS 1690, al quale viene riservata una attenzione particolare, posto che esso è già stato approvato dalla Camera dei Deputati nello scorso mese di gennaio. Ovviamente la nostra attenzione si concentrerà sulle disposizioni che interessano più da vicino le II.SS.;
3. Infine si formuleranno alcune proposte.

1. Evoluzione normativa in materia di bullismo e cyberbullismo e quadro normativo attualmente vigente

- **Linee di orientamento MIUR 2015 per azioni di prevenzione e di contrasto al bullismo e al cyberbullismo:** Vanno nella direzione di **valorizzare l’esperienza maturata dalle scuole**
 1. Fanno leva sul **Patto educativo di corresponsabilità** (rischio: coinvolgimento delle famiglie solo formale); caldeggiando una modifica del **Regolamento di Istituto** (stesso rischio);
 2. Spingono nel senso di **formare docenti e genitori**; individuano in **“Cittadinanza e Costituzione”** appositi spazi formativi per gli studenti; prevedono il **coordinamento del CTS**; richiedono la elaborazione di **procedure codificate** per la segnalazione alle famiglie e agli Enti; suggeriscono **forme di monitoraggio degli interventi attuati tra genitori e studenti**

Punti di forza: valorizzano **l’autonomia delle scuole**, anche in rete

Punti di debolezza: **valorizzazione eccessiva di adempimenti formali** (Patto di corresponsabilità); valorizzazione della **formazione dei docenti individuata in autonomia dalle scuole** – progetto poi **superato con la legge n. 107/15** e la centralizzazione della formazione a livello di ambito territoriale; poco spazio a questo tipo di formazione per i neo-assunti e nel PNSD, pure auspicata nelle Linee di orientamento; individuazione di spazi formativi appositi all’interno di **“Cittadinanza e Costituzione” mai davvero avviata**



- **Legge n. 107/15:** segna l'attribuzione dell'**organico dell'autonomia** e la "**centralizzazione**" della **formazione negli ambiti territoriali** – l'organico dell'autonomia è attribuito in riferimento a iniziative di potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari tra i seguenti: **prevenzione e contrasto della dispersione scolastica, di ogni forma di discriminazione e del bullismo, anche informatico; ...**
- **Legge n. 71/17** "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*" prevede:
 1. l'istituzione di un **Tavolo di lavoro**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, coordinato dal MIUR, con il compito di redigere un **piano di azione integrato** e realizzare un sistema di raccolta di dati per il monitoraggio, avvalendosi anche della collaborazione della Polizia Postale e delle Comunicazioni e delle altre Forze di polizia;
 2. la individuazione di un **referente** disponibile anche a fare formazione specifica;
 3. l'inserimento nel **Regolamento di Istituto** di sanzioni in relazione a fenomeni di cyberbullismo;
 4. l'**ammonimento del questore** nei confronti di minori con età superiore a 14 anni "*fino a quando non è presentata querela o non è formulata denuncia*"

Punti di forza: individuazione di **referente destinatario di apposita formazione** e incaricato del raccordo con l'esterno; **previsione dell'ammonimento** che risulta pienamente coerente con la scelta legislativa di contrastare il fenomeno del cyberbullismo con azioni di tipo educativo, stimolando nel minore ultraquattordicenne una riflessione sul disvalore sociale del proprio atto nonché una generale presa di coscienza sul medesimo

Punti di debolezza: apposita **formazione** si è svolta – sulla piattaforma Elisa – solo **nell'a.s. 2018/19**; **spinte centralistiche** con la previsione di un piano di azione integrato, che non è ancora intervenuto

- **Aggiornamento Linee di orientamento MIUR 2017 (come richiesto dalla legge n. 71)**
- **Legge n. 92/19** "*Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica*" (in vigore dal 1° settembre 2020) stabilisce che:
 1. per ciascuna classe sia individuato, **tra i docenti a cui è affidato l'insegnamento dell'educazione civica, un docente con compiti di coordinamento**. L'insegnamento trasversale dell'educazione civica è oggetto delle valutazioni periodiche e finali previste dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, e dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 giugno 2009, n. 122. Il docente coordinatore di cui al comma 5 formula la proposta di voto espresso in decimi, **acquisendo elementi conoscitivi dai docenti a cui è affidato l'insegnamento dell'educazione civica**;
 2. in base all'art. 5, l'educazione alla cittadinanza digitale, parte dell'educazione civica, includa anche la consapevolezza "*di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo*".



Viene previsto un apposito spazio, all'interno dell'orario curricolare, destinato a sensibilizzare gli alunni rispetto all'uso delle tecnologie proprio nell'ottica di evitare fenomeni di bullismo e cyberbullismo

- Di pari passo, è stata restituita la formazione dei docenti alle singole scuole

Quindi, ad oggi:

- Referente formato che può orientare e supportare le azioni della scuola;
- Possibilità di calibrare la formazione (di tutto il corpo docente) sugli specifici bisogni della scuola;
- Possibilità di sfruttare gli spazi offerti dall'educazione civica, che vede il coinvolgimento di più docenti (superamento del modello di "Cittadinanza e Costituzione")

Cosa manca:

- Procedure codificate di segnalazione e intervento che veda il coinvolgimento dei servizi territoriali impegnati accanto alla scuola
- Previsione di incremento dei fondi destinati alla prevenzione e al contrasto di questi fenomeni (a marzo 2019 sono stati stanziati solo € 550.000 per tutta Italia) con la possibilità, pertanto, di implementare la progettualità delle scuole

Cosa dispongono il ddl AS 1690 (già approvato dalla Camera il 29/01/2020 e trasmesso al Senato il 31/01/2020) e gli altri ddl in esame?

2. I ddl all'esame del Senato

- **A.S. 1690 ("Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017 n. 17, e al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del bullismo e di misure rieducative dei minori")**

- **Premessa**

Questo disegno di legge persegue l'intento di rafforzare la riprovevolezza delle condotte riconducibili a bullismo anche quando compiute da minori di anni 14 e mira a coinvolgere famiglie e minori in attività e percorsi educativi, al fine di promuovere la riflessione e la consapevolezza sulle rispettive responsabilità.

Prendendo in considerazione i profili del ddl che sono di maggiore interesse per la nostra Associazione, ciò avviene modificando ed integrando la **legge 29/05/2017 n. 71** la quale ha avuto finora solo **parziale attuazione**, dal momento che, ad esempio, il Tavolo tecnico previsto dall'art. 3 si è insediato solo nel febbraio 2018 e non ha ancora redatto il "*piano di azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo*", volto a realizzare "*un sistema di raccolta di dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni e [...], al controllo dei contenuti per la tutela dei minori*".

Da un lato, quindi, manca ad oggi un documento – pur normativamente previsto – che fornisca **i dati necessari a monitorare l'evoluzione dei fenomeni su cui ci si propone di intervenire** (dati ovviamente necessari per calibrare al meglio le azioni che si intendono avviare e/o stimolare); dall'altro lato, gli interventi intrapresi nelle scuole alla



luce della legge n. 71/17 sono ancora talmente recenti da **non consentire una adeguata valutazione della loro efficacia (la prevista formazione del referente cyberbullismo è avvenuta, ad esempio, solo nell'a.s. 2018/19)**, così come sono ancora sporadici i **casi di utilizzo dello strumento dell'ammonizione da parte del Questore.**

In generale, infine, **le finalità sopra dette vengono perseguite – dal punto di vista delle scuole – con disposizioni che o comprimono la loro autonomia o ingenerano confusione sulle iniziative da mettere in atto.**

Fatte queste premesse, si osserva nello specifico quanto segue.

- **Art. 1 (“Modifiche all’art. 612 bis del codice penale”)**

L’art. 1 **si propone di estendere l’area della punibilità del delitto di atti persecutori** – previsto e punito dall’art. 612 bis c.p. – **a forme di bullismo**, inserendo, al primo comma, in fine: “ovvero da porlo in una condizione di emarginazione”.

La Commissione Giustizia della Camera ha riscritto il testo privandolo di gran parte del contenuto originario; rispetto allo stesso sono tuttavia ancora attuali le condivisibili osservazioni formulate dalla Commissione bicamerale per l’infanzia e l’adolescenza. Nel documento conclusivo dei lavori della Commissione del 29 ottobre scorso, emergono indicazioni nel senso di una maggiore efficacia della prevenzione e della formazione sulla repressione penale (p. 163 del documento citato).

Un’ulteriore importante indicazione è quella relativa all’**opportunità di prevedere** non già nuove fattispecie criminose bensì e **soltanto aggravanti ad effetto speciale** dei reati che interessano il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo (cfr. pp. 164, 167 e 217 del documento, là dove si afferma che *“in considerazione dell’amplissima gamma di comportamenti rientranti nelle definizioni di “bullismo” e “cyberbullismo” il tentativo di formulare un’apposita omnicomprensiva fattispecie incriminatrice sconterebbe difficoltà insormontabili, finendo per dibattersi tra soluzioni opposte altrettanto indesiderabili: una formulazione unitaria necessariamente ed eccessivamente vaga, oppure una norma-catalogo a più fattispecie, descrittiva di condotte eterogenee, dotate di coefficienti offensivi assai variabili”*). L’aggravamento rileva infatti sia sotto il profilo della prescrizione sia sotto il profilo della possibilità di adottare misure cautelari.

La disposizione in oggetto, in definitiva, estende l’area della punibilità del delitto di atti persecutori con una espressione che può dar luogo a oscillazioni giurisprudenziali (di non chiara delimitazione appare infatti la nozione di “emarginazione”), mentre inserisce un’unica aggravante, quella della commissione da parte di più persone.

- **Art. 2 (“Modifica dell’art. 731 del codice penale”)**

Si estende la responsabilità penale dei genitori alla inosservanza dell’ *“istruzione obbligatoria”*, inasprendo al tempo stesso le pene previste dall’attuale art. 731 c.p. per la sola inosservanza dell’obbligo di impartire *“l’istruzione elementare”*.

A tale proposito si osserva che l’inasprimento della sanzione penale non sembra tale da sortire l’effetto deterrente desiderato (dati i tempi generalmente lunghi del processo



penale e la sostanziale tenuità della pena), né peraltro tiene conto del fatto che la dispersione scolastica e l'abbandono richiedono una risposta, ancora prima che sul piano penale, sul piano della innovazione didattica e metodologica in modo da curvare l'attività didattica alle esigenze educative dei singoli studenti. E ciò implica che occorra agire stimolando e sostenendo detta innovazione con azioni mirate a supporto dell'autonomia scolastica, piuttosto che sul piano penale.

- **Art. 3 (“Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71”)**

Si interviene sulla legge n. 71/17, modificandone gli artt. 1, 3, 4 e 5 e inserendovi l'art. 4bis.

Il testo attuale, così come approvato dalla Camera, va nel senso di una **forte compressione dell'autonomia scolastica**, posto che prevede, da un lato, che le linee di orientamento contengano le “*procedure per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo*” (art. 3, comma 1, lett. c1) e, dall'altro, che le scuole le recepiscano nel proprio Regolamento di Istituto e le applichino ogniqualvolta si manifestino fenomeni di bullismo e cyberbullismo (art. 3, comma 1, lett. c2).

L'autonomia didattica delle scuole, ribadita – se ce ne fosse stato bisogno – sotto questo specifico profilo dall'art. 5, comma 1, lett. g della legge n. 92/19¹, istitutiva dell'insegnamento dell'educazione civica, risulta minata profondamente dall'obbligo di recepimento e applicazione delle **procedure** di “*prevenzione e contrasto del bullismo e cyberbullismo*”, dettate dal MI. Detto obbligo, nel comprimere l'autonomia didattica delle istituzioni scolastiche, rischia altresì di disperdere l'esperienza maturata negli anni all'interno delle stesse: si pensi anche soltanto all'applicazione del metodo KYVA, diffuso tra alcune istituzioni scolastiche grazie all'azione propulsiva delle Università.

L'art. 3 prevede poi che “*Nei casi più gravi ovvero se si tratti di condotte reiterate o, comunque, quando le iniziative di carattere educativo adottate dall'istituzione scolastica non abbiano prodotto esito positivo*”, il dirigente scolastico valuti se coinvolgere i servizi sociali **ovvero** se sussistano i presupposti per una segnalazione alla procura del Tribunale per i minorenni per la elaborazione del progetto educativo di cui al successivo art. 4.

Al Dirigente scolastico, in altri termini, nei “**casi più gravi**” e dunque nelle situazioni più complesse, che la scuola non è riuscita a risolvere con le iniziative educative messe in campo, viene rimessa una valutazione assai delicata. **Non si prevede una gradualità** (prima il ricorso alla collaborazione con i servizi e, poi, in caso di insuccesso, al Tribunale per i minorenni), **ma una alternativa secca**, che lascia di fatto il Dirigente scolastico in una *impasse*, aggravata dal fatto che i presupposti della misura prevista dal successivo art. 4 non appaiono connotati da particolare gravità ma consistono nella “**mera**”

¹ “*Nel rispetto dell'autonomia scolastica, l'offerta formativa erogata nell'ambito dell'insegnamento di cui al comma 1 prevede almeno le seguenti abilità e conoscenze digitali essenziali, da sviluppare con gradualità tenendo conto dell'età degli alunni e degli studenti: [...] g) essere in grado di evitare, usando tecnologie digitali, rischi per la salute e minacce al proprio benessere fisico e psicologico; essere in grado di proteggere se' e gli altri da eventuali pericoli in ambienti digitali; essere consapevoli di come le tecnologie digitali possono influire sul benessere psicofisico e sull'inclusione sociale, con particolare attenzione ai comportamenti riconducibili al bullismo e al cyberbullismo*”.



assunzione di **“condotte aggressive, anche in gruppo, nei confronti di persone, animali o cose ovvero lesive della dignità altrui”**.

Ancora più grave appare il **rischio di confusione tra le condotte penalmente rilevanti, “i casi più gravi” in cui il Dirigente può decidere di rivolgersi ai servizi sociali oppure al Tribunale per i Minori e le “mere” condotte aggressive di cui al successivo art. 4**. Se è pur vero che sia i “casi più gravi” che le “mere” condotte aggressive non dovrebbero superare la soglia della punibilità dal punto di vista penale (da qui la loro non compiuta tipizzazione), è altrettanto indubbio che la valutazione circa il superamento o meno di quella soglia appare piuttosto delicata e non priva di rischi per il Dirigente (si pensi al rischio della responsabilità penale per omessa denuncia là dove lo stesso ritenga di attivare i servizi sociali e di non dar luogo invece ad apposita segnalazione all’autorità giudiziaria).

Infine, il testo approvato dalla Camera fa salvo l’art. 7 della legge n. 71 relativo all’ammonimento del Questore. Tuttavia, l’ambito di applicazione della norma non pare essere esteso ai casi di bullismo, posto che il testo della stessa non viene modificato. Anche in questo caso, si condividono le indicazioni contenute nel documento conclusivo della Commissione bicamerale per l’infanzia e per l’adolescenza, che si muovono in una diversa direzione: ovvero nel senso dell’estensione dell’ammonimento ai casi di bullismo, in modo da garantire uno **strumento rapido di intervento e prevenzione** (della reiterazione della condotta), al di là dell’azione della scuola (p. 220).

- **Art. 4 (“Modifiche al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di provvedimenti del tribunale per i minorenni”)**

Detto articolo prevede la possibilità per il Tribunale per i minorenni di attivare un percorso di mediazione oppure lo svolgimento di un progetto di intervento con finalità rieducativa e riparativa sotto la direzione e il controllo dei servizi sociali.

Manca **un raccordo con le azioni educative poste in essere dalla scuola**, tanto più necessario dal momento che – in questo caso – non si è in presenza di un reato ma di una “mera” **“condotta aggressiva”**. La relazione al ddl presentato alla Camera (p. 7) affida detto raccordo alla aleatoria adozione di protocolli, linee guida e piani di prevenzione con il coinvolgimento dei servizi sociali, delle istituzioni scolastiche e del Tribunale per i minorenni.

- **Art. 5 (“Adeguamento del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249”)**

Con successivo regolamento, ci si propone di intervenire sul d.P.R. n. 249/98 al fine di:

- a) prevedere, tra i diritti dello studente, l’impegno della scuola a far emergere i casi di bullismo e cyberbullismo, così come le situazioni di uso ed abuso di alcool o di sostanze stupefacenti e di forme di dipendenza;
- b) prevedere, tra i doveri dello studente, quello di rispettare il personale scolastico e i compagni;



- c) integrare la disciplina del Patto di corresponsabilità prevedendo il coinvolgimento delle famiglie in attività di formazione organizzate dalla scuola e la loro collaborazione nel favorire l'emersione dei fenomeni elencati alla lettera a).

La disposizione risulta **poco incisiva** nella misura in cui l'unica vera novità, ovvero il coinvolgimento dei genitori in percorsi di formazione, è tale solo in astratto, poiché iniziative in questa direzione risultano assai diffuse nella prassi, anche grazie ai progetti afferenti al macro-contenitore "Generazioni connesse" e alle iniziative sviluppate sul territorio dalla Polizia postale e dall'associazionismo.

Si fa inoltre rilevare che l'art. 5bis del d.P.R. n. 249/98, che disciplina il Patto di corresponsabilità, ha lasciato la determinazione del suo contenuto e la conseguente declinazione dei diritti e doveri reciproci della scuola e della famiglia alle istituzioni scolastiche "autonome"; in questa sede invece se ne predetermina parte del contenuto, erodendo ancora una volta l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

- **Art. 6 ("Attività di formazione e di monitoraggio per prevenire e contrastare i fenomeni di bullismo e cyberbullismo. Educazione all'intelligenza emotiva")**

La Piattaforma Elisa assolve già – come rilevato anche dal documento della Camera dei Deputati n. 150/1 ("Elementi per l'esame in Assemblea") – alla funzione richiesta dal comma 1 dell'articolo in commento, ovvero la messa a disposizione di strumenti di formazione e monitoraggio. Si apprezza comunque il fatto che siano messe a disposizione risorse aggiuntive. Così come si esprime apprezzamento per le risorse stanziare in vista di una apposita formazione in materia di intelligenza emotiva: questo può rivelarsi infatti uno strumento in grado di stimolare la ricerca e la predisposizione di nuove forme di prevenzione e contrasto al bullismo e al cyberbullismo da parte delle II.SS, un valido supporto agli interventi che le scuole, nella loro autonomia, possono decidere di mettere in campo.

Risulta infine condivisibile il fatto che, come richiesto da questa Associazione all'Ufficio legislativo del Ministero, sia stata espunta – nel testo approvato dalla Camera – la disposizione contenuta in precedenza nel comma 2 dell'art. 7, là dove stabiliva che le istituzioni scolastiche, utilizzando i dati raccolti, elaborassero un report da mettere a disposizione dei Consigli di classe per le conseguenti valutazioni ed azioni tese al miglioramento del clima. Una simile disposizione, che imponeva alle scuole l'elaborazione dell'ennesimo documento, ledeva non solo – e di nuovo – l'autonomia (didattica) delle stesse, che si estrinseca anche nella scelta degli strumenti e delle procedure di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, ma rischiava altresì di appiattare il contrasto al fenomeno in un ulteriore adempimento burocratico.

- **Art. 7 ("Numero telefonico gratuito nazionale e applicazione informatica per dispositivi mobili")**

L'istituzione di un numero telefonico gratuito nazionale, disponibile anche con app provvista di geolocalizzazione, per fornire assistenza psicologica e giuridica alle vittime e, nei casi di urgenza, informare prontamente l'organo di polizia competente, **si sovrappone**



con iniziative già esistenti (ad esempio, la **APP YOUPOL**, collegata con sistema di geolocalizzazione alla Polizia dello Stato e finalizzata proprio alla denuncia di atti di bullismo o di condotte riferibili allo spaccio di stupefacenti).

L'analisi degli effetti finanziari del ddl in commento, a cura del Servizio Bilancio dello Stato, evidenzia altresì che dovrebbero essere chiariti gli oneri derivanti da una simile disposizione.

- **Art. 8 (“Rilevazione statistica”)**

Si affida all'ISTAT, con cadenza triennale, lo svolgimento di una rilevazione sugli atti di bullismo *“che ne misuri le caratteristiche fondamentali e individui i soggetti più esposti al rischio”*.

Manca il coordinamento con l'azione di monitoraggio svolta dal tavolo tecnico di cui all'art. 3 della legge n. 71/17: sulla base di detta disposizione, infatti, il tavolo tecnico è chiamato a *“realizza(re) un sistema di raccolta di dati finalizzato al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni”*.

- **A.S. 1180 (“Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n.71, recante disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”)**

I due articoli di cui si compone toccano ambiti di competenza della scuola nella limitata misura in cui estendono alcune disposizioni della legge n. 71/2017 ai fenomeni di bullismo (l'informazione alle famiglie circa la commissione di atti riconducibili a bullismo, l'inserimento nel Regolamento di Istituto di sanzioni in materia di bullismo...). Questo ddl non estende, tuttavia, al fenomeno del bullismo l'ammonizione del Questore.

- **A.S. 1275 (“Introduzione dell'articolo 612-quater del codice penale concernente il reato di bullismo”)**

Introduce nel codice penale il reato di bullismo. Valga in questo caso quanto già affermato dalla Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza nel documento conclusivo dei lavori della Commissione del 29 ottobre scorso, che per comodità si riporta di nuovo: *“in considerazione dell'amplissima gamma di comportamenti rientranti nelle definizioni di “bullismo” e “cyberbullismo” il tentativo di formulare un'apposita omnicomprendente fattispecie incriminatrice sconterebbe difficoltà insormontabili, finendo per dibattersi tra soluzioni opposte altrettanto indesiderabili: una formulazione unitaria necessariamente ed eccessivamente vaga, oppure una norma-catalogo a più fattispecie, descrittiva di condotte eterogenee, dotate di coefficienti offensivi assai variabili”*.

- **A.S.1692 (“Disposizioni per il contrasto della diffusione di bullismo, cyberbullismo, pornografia e violenza tra i minori”)**

Il ddl si propone – in coerenza con quanto emerso dalla indagine conoscitiva svolta dalla Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza – di coinvolgere maggiormente i genitori nella prevenzione dei fenomeni di cyberbullismo ad esempio prevedendo la possibilità di attivare gratuitamente sui differenti *device* il filtro costituito dal *parental control*.



Nella misura in cui cerca di superare la visione “scolasticocentrica” della prevenzione e del contrasto al fenomeno del cyberbullismo, coinvolgendo la formazione sociale più vicina allo studente, è sicuramente condivisibile.

- **A.S. 1743 (“Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n.71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo”)**

Di particolare interesse per l’Associazione è il Capo I, posto che i due Capi successivi si occupano di prevedere più stringenti forme di responsabilità per i gestori di siti e *internet provider* e della tutela dei minori in rete, anche attraverso l’attivazione di filtri di contenuti inappropriati senza oneri a carico dell’utente e il richiamo alla responsabilità genitoriale.

Nello specifico si prevede:

- *“Ogni istituto scolastico, nell’ambito della propria autonomia e in conformità alle linee di orientamento di cui ai commi 1 e 2, adotta il proprio codice interno per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del bullismo e del cyberbullismo, e istituisce un tavolo permanente di monitoraggio con la partecipazione dei rappresentanti degli studenti, degli insegnanti, delle famiglie e degli esperti di settore”* (art. 1, comma 1, lett. c3). Si ritiene che una simile disposizione, con **l’imporre alle scuole l’elaborazione dell’ennesimo documento**, leda non solo – e di nuovo – l’autonomia (didattica) delle stesse, che si estrinseca anche nella scelta degli strumenti e delle procedure di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo, ma rischi altresì di appiattire il contrasto al fenomeno in un ulteriore adempimento burocratico.

Si rileva inoltre che le Istituzioni scolastiche effettuano **annualmente una rilevazione e valutazione di tutte le azioni didattiche messe in campo**, ivi comprese quindi quelle volte al contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, all’atto dell’aggiornamento del RAV (rapporto di autovalutazione). Niente impedisce dunque alle istituzioni scolastiche stesse, nell’ambito della loro autonomia, di utilizzare gli strumenti di monitoraggio, disponibili sulla Piattaforma Elisa, quale ulteriore elemento di riflessione in vista del miglioramento delle azioni messe in campo.

A sostegno di questa disposizione, nella relazione al ddl si afferma che “ogni istituzione scolastica deve essere libera di istituire un tavolo permanente di monitoraggio”. Orbene, le scuole sono già libere di farlo in virtù dell’autonomia didattica e organizzativa di cui godono alla luce del d.P.R. n. 275/99. In virtù di questa disposizione, invece, perdono l’autonomia e la libertà di farlo e vi sono costrette.

- *“Ove, dopo le comunicazioni di cui al comma 1, i soggetti esercenti la responsabilità genitoriale omettano di assumere le iniziative educative necessarie e i minori coinvolti reiterino condotte di bullismo e di cyberbullismo, il dirigente scolastico ne dà notizia al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni competente per territorio, per l’adozione delle iniziative necessarie anche ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile”*. Questa disposizione appare superflua nella misura in cui il dirigente scolastico sa bene di doversi rivolgere al Tribunale dei minorenni in caso di condotta dei genitori pregiudizievole ai figli.



- **A.S. 1747 (“Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n.71, in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo”)**

Il ddl muove da una definizione di bullismo e cyberbullismo, cui lega la previsione di specifici reati. Valga in questo caso l’osservazione formulata dalla Commissione bicamerale per l’infanzia e l’adolescenza più volte riportata.

Al di là dell’impulso che il ddl intende dare alle attività formative rivolte all’alfabetizzazione emotiva, esso prosegue

- precisando i requisiti che ogni **referente antibullismo** deve possedere (anni di anzianità di servizio, corsi di formazione frequentati...). Si rileva come non solo ciò rappresenti **una invasione nell’autonomia delle singole istituzioni scolastiche e una interferenza con i poteri dirigenziali di organizzazione e gestione** anche delle risorse umane (il referente collabora con il dirigente scolastico), ma come tale disposizione finisca per valorizzare elementi formali (anzianità di servizio nell’istituto e frequenza di corsi di formazione, per l’appunto) che nulla dicono della capacità del docente di strutturare percorsi informativi/formativi/progettuali in grado di coinvolgere la comunità scolastica e il territorio;
- introducendo un articolatissimo sistema di gestione per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Esso implica che ogni istituto scolastico, nell’ambito della propria autonomia e a cura del dirigente scolastico, debba definire un sistema di gestione idoneo alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni di bullismo e di cyberbullismo, attraverso l’adozione delle seguenti misure: la predisposizione di un piano scritto della vigilanza all’interno degli ambienti della scuola in grado di garantire il costante e corretto controllo e la vigilanza sui minori, anche in relazione alle diverse fasce di età; la predisposizione e l’aggiornamento annuale di un documento di valutazione dei rischi di bullismo e di cyberbullismo, tenendo conto dei risultati di una preliminare analisi del contesto di riferimento, del territorio in cui opera l’istituto scolastico, della tipologia di utenza, della fascia d’età degli alunni, delle statistiche dell’ultimo periodo riferite a fatti di bullismo e di cyberbullismo; la definizione, per ogni anno scolastico, di linee guida e di un piano di prevenzione dei fenomeni di bullismo e di cyberbullismo coerente con i risultati della valutazione dei rischi, nel quale siano descritte le azioni che si intendono adottare, le figure responsabili e i criteri per la successiva verifica dell’efficacia di tali azioni; la definizione di un sistema sanzionatorio che preveda adeguate regole di comportamento e relative sanzioni verso gli alunni che commettano atti di bullismo e di cyberbullismo; la definizione di una procedura per l’individuazione e la gestione delle criticità, diretta a consentire a tutti gli interessati, compresi gli alunni e i loro familiari, la possibilità di segnalare, anche in forma riservata, eventuali atti di bullismo e di cyberbullismo, nonché a monitorare le misure attuate per prevenire e gestire le criticità; la nomina di una commissione antibullismo dell’istituto scolastico, con funzioni di proposta e di consultazione, la cui composizione, definita dal regolamento scolastico, deve comprendere: il dirigente scolastico, una rappresentanza del personale docente, il referente antibullismo, una rappresentanza dei genitori e, a partire dalla scuola secondaria di primo grado, una rappresentanza degli alunni; l’adozione per ogni anno scolastico di un piano di formazione in materia di bullismo e di cyberbullismo che garantisca la formazione, l’aggiornamento, il coinvolgimento e la sensibilizzazione



di tutte le componenti scolastiche. Si ritiene che questa **superfetazione di organismi (referente-commissione, di cui si declinano rispettivamente requisiti e componenti) e di documenti (il piano scritto sulla vigilanza dei minori; il DVR bullismo e cyberbullismo; linee guida e piano di prevenzione dei fenomeni; integrazione del regolamento di istituto con le misure da adottare per prevenire e gestire le criticità, il piano di formazione apposito...)** possa solo ingenerare confusione, duplicazione di competenze, sovrapposizione e stratificazione di indicazioni diverse. Peraltro con lesione, ancora una volta, dell'autonomia della scuola, ingabbiata sia dal punto di vista organizzativo che dal punto di vista didattico.

- **Proposte**

- Preliminarmente, si sottolinea la necessità di puntare con decisione sulla autonomia delle scuole – adeguatamente supportata dalla formazione dei docenti – affinché le stesse forgino, in autonomia, gli strumenti e le procedure interne ritenuti più idonei a prevenire e contrastare i fenomeni del bullismo e del cyberbullismo nello specifico contesto territoriale e sociale. A questo proposito, si condivide la necessità di implementare la piattaforma esistente in modo da fornire strumenti per un accurato monitoraggio dei fenomeni all'interno delle II.SS. e si richiede di **promuovere e stimolare le iniziative all'interno delle Istituzioni scolastiche**, ad esempio incrementando i **fondi del piano nazionale per la prevenzione dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo** che, nell'avviso pubblicato nel mese di marzo 2019, ammontavano a soli € 550.000;
- Occorre **percorrere con più decisione la strada della prevenzione** del fenomeno, prevedendo la possibilità di un coinvolgimento dei servizi sociali e sanitari a sostegno sia del bullo che della vittima da parte della scuola, non come alternativa all'attivazione del Tribunale per i minorenni ma **prima** di rivolgersi allo stesso. Ciò consentirebbe di lavorare con i servizi prima di e a prescindere dalla stesura del progetto di intervento educativo da parte del Tribunale stesso, in modo tale da creare la necessaria "saldatura" tra l'azione della scuola, quella dei servizi e quella del Tribunale stesso;
- Sul piano della **repressione penale** dei due fenomeni, è consigliabile: a) **prevedere specifiche circostanze aggravanti** (con le conseguenti ricadute sui termini di prescrizione e sulla possibilità di disporre misure cautelari) per i motivi suesposti; b) **estendere l'ammonimento ai casi di bullismo**, poiché fornisce uno strumento di reazione immediata in grado di interrompere la reiterazione della condotta criminosa, che solitamente caratterizza detti fenomeni, senza peraltro esporre la vittima alla pubblicità del processo penale;
- Di **scarsa utilità** la previsione di **appositi documenti per la previsione e gestione dei fenomeni del bullismo e cyberbullismo**: esistono già il Regolamento di Istituto e il Patto di corresponsabilità che possono essere



utilizzati a tal fine. In più le scuole – come detto – compiono un monitoraggio accurato delle azioni messe in campo in occasione della compilazione del RAV, da cui traggono spunti proprio in vista del miglioramento dei risultati ottenuti.

- Di **poca utilità infine** pare l'istituzione del **numero verde gratuito e della app con geolocalizzazione**, dal momento che detta iniziativa potrebbe sommarsi e/o sovrapporsi ad altre già esistenti (tanto riferibili ad organi dello Stato, come la APP YOUPOL, quanto riferibili ad Associazioni quali il Telefono Azzurro).
- Del tutto **assente**, in tutti i ddl, il raccordo con la legge n. 92/19 che, nell'introdurre a partire dal 1° settembre 2020, l'insegnamento dell'educazione civica ha posto un particolare accento sull'educazione alla cittadinanza digitale degli studenti.