

Conversione in legge del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, recante misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale

Atto Senato n. 878

Memoria di Save the Children per le commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali) e 2^a (Giustizia)

Senato della Repubblica

09/10/2023

Premessa

Save the Children opera da oltre 100 anni al fianco di bambine, bambini e adolescenti in 120 Paesi del mondo, tra cui l'Italia, promuovendo e tutelando il loro diritto alla salute, all'educazione e alla protezione.

In Italia Save the Children sostiene centinaia di scuole (nel 2022 sono state 674) inserite in territori particolarmente deprivati, contrastando la **dispersione scolastica**, sostenendo una **didattica inclusiva e partecipativa**, promuovendo il recupero degli **apprendimenti e l'educazione digitale**. Favoriamo inoltre il protagonismo dei bambini e dei ragazzi coinvolgendo tutta la comunità educante nella promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra i tanti progetti realizzati, la nostra Organizzazione promuove **Fuoriclasse in Movimento**, una rete di 250 scuole impegnate nella prevenzione della dispersione scolastica attraverso il protagonismo giovanile, **Arcipelago Educativo**, un intervento di contrasto del fenomeno del *summer learning loss* attraverso l'apertura delle scuole nel periodo estivo e **Volontari per l'Educazione**, che – grazie al coinvolgimento di volontari e volontarie – sostiene gli studenti a rischio attraverso tutoraggi online per il recupero degli apprendimenti. Siamo inoltre presenti in territori particolarmente deprivati con i **Punti Luce** – presidi socioeducativi rivolti alla fascia d'età 6-17 anni.

Siamo impegnati in progetti di sensibilizzazione ed educazione sull'uso responsabile e positivo di Internet e delle tecnologie digitali da parte dei più giovani, con una particolare attenzione al mondo scolastico. Abbiamo l'obiettivo di fornire a bambini, bambine e adolescenti gli strumenti per contenere i rischi derivanti da un utilizzo non consapevole delle tecnologie, come il cyberbullismo, promuovendo le competenze necessarie. È in questa direzione che si iscrive il progetto **Generazioni Connesse**, attivo dal 2013 e ora giunto alla sua sesta edizione.

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

Le raccomandazioni che seguono sono frutto della nostra analisi a partire dal lavoro sul campo che ci vede quotidianamente impegnati nella prevenzione della **dispersione scolastica**, nel contrasto al **disagio giovanile**, alla **povertà educativa**, alla **violenza di genere, domestica e assistita** e alla promozione della **sicurezza delle persone minorenni in ambito digitale**.

L'esperienza ci insegna che laddove vi è un progetto educativo condiviso tra tutti gli attori della **comunità educante** – scuola, famiglia e territorio - e vi sono opportunità educative di qualità per i minori a scuola e nell'extrascuola, si creano le condizioni per prevenire e fronteggiare ogni forma di **violenza tra pari, violenza di genere e di devianza giovanile**.

A partire dalla nostra esperienza diretta e dalle nostre analisi, con la presente nota intendiamo sottoporre alcune considerazioni e raccomandazioni relativamente all'iter di conversione in Legge del Decreto-legge in oggetto.

Considerazioni e raccomandazioni generali

Apprezziamo l'iniziativa del Governo di adottare misure per rispondere prontamente alle esigenze della popolazione e in alcuni dei territori più deprivati. Allo stesso tempo riteniamo opportuno sottoporre al Parlamento alcune raccomandazioni volte a migliorare l'azione politica.

Nella convinzione che l'educazione sia lo strumento più valido per combattere povertà ed emarginazione, disagio e devianza giovanile, crediamo che sia necessario un impegno strutturato e continuativo delle istituzioni per rafforzare il sistema scolastico e offrire a tutti i minori, nessuno escluso, un'offerta educativa di qualità che contempli asili nido, tempo pieno e mense scolastiche gratuite, spazi decorosi per lo studio, il gioco e per lo sport, biblioteche e centri aggregativi, opportunità di formazione e di inserimento lavorativo. In particolare, crediamo sia necessario:

Estendere il tempo pieno a tutte le scuole primarie partendo dai territori dove maggiore è la concentrazione della povertà materiale ed educativa, e minore l'offerta di servizi a scuola e nella comunità educante. In Italia le classi a tempo pieno (40 ore) nella scuola primaria superano di poco il 50% solo in alcune regioni (per lo più del nord e del centro) mentre sono una rarità al sud¹. Il tempo pieno non aiuta soltanto gli alunni a migliorare i loro livelli di apprendimento nell'immediato, ma ha effetti positivi anche di medio e lungo periodo. 'Restare a scuola' per tempi prolungati contribuisce allo sviluppo delle competenze cosiddette 'non-cognitive', sociali ed emozionali, fondamentali per crescere ed avere una vita attiva e ricca di opportunità. Il tempo pieno, soprattutto se garantito ai minori più svantaggiati, risulta quindi essere una delle misure più efficaci per combattere la dispersione scolastica e la povertà educativa.

Prevedere l'apertura anche estiva delle scuole per favorire occasioni di socializzazione di qualità, partendo dai territori dove maggiore è la concentrazione della povertà materiale ed educativa. L'apertura estiva delle scuole è fondamentale come presidio di legalità sui territori e per garantire uno spazio educativo a ragazzi e ragazze in contesti deprivati.

Garantire maggiori risorse e sostenere il lavoro di rete - volto a potenziare la comunità educante e favorire l'accesso ad attività culturali, sportive, educative gratuite - nelle aree dove maggiore è la concentrazione della povertà materiale ed educativa e minore l'offerta di servizi. È necessario lo stanziamento di risorse mirate rivolte a quei territori, non solo nel Sud Italia, dove maggiormente si concentra la povertà materiale ed educativa, le cd. "periferie dei bambini". Si tratta di aree dove si registrano più bassi livelli di apprendimento degli studenti e più alti livelli di dispersione, dove è alta la percentuale di minori che vivono in famiglie a rischio povertà ed esclusione sociale, dove la comunità educante si caratterizza per un'offerta educativa (formale e non formale) molto limitata. In queste aree è necessario investire più risorse per potenziare le offerte formative (scolastiche ed extra scolastiche), favorire la cooperazione tra scuole, supportare lo sviluppo dei Patti Educativi di Comunità.

Promuovere nelle scuole percorsi di sensibilizzazione sugli stereotipi e sulla violenza di genere. Come è noto, la violenza di genere ha radici culturali che sono trasversali alle diverse provenienze geografiche, condizioni socioeconomiche e titoli di studio. Per contrastare questo fenomeno è necessario intervenire preventivamente offrendo modelli relazionali alternativi a quelli basati su stereotipi e pregiudizi, che spesso sottendono forme di discriminazione e violenza. Nell'ottica di un rinforzo dell'offerta educativa, è quindi fondamentale garantire nelle scuole di ogni ordine e grado percorsi di sensibilizzazione ed educazione alla non violenza, alla affettività, al rispetto delle differenze, alla decostruzione degli stereotipi, anche e soprattutto di genere. In termini di prevenzione secondaria, è necessario prevedere che i percorsi rieducativi dei minorenni tengano conto della natura del reato, affinché se ne garantisca una effettiva revisione critica, diminuendo così il rischio di recidive.

¹Si va da regioni come Lazio (55,7%), Toscana (52,8%), Basilicata (52,4%) e Lombardia (52,3%), a regione come Molise (7,5%), Sicilia (11,5%), Puglia (18,7%), Campania (18,8%) e Abruzzo (19,6%). Si veda Save the Children (2022) *Alla ricerca del tempo perduto*

Raccomandazioni specifiche

Ammonimento

L'articolo 5 reca disposizioni in materia di avviso orale, **ammonimento**, divieto di utilizzare alcuni strumenti potenzialmente pericolosi, divieto di utilizzare strumenti informatici e telefoni cellulari, per i giovani responsabili di violenze di età ricompresa fra quattordici e diciotto anni – ma per l'ammonimento, anche di età fra dodici e quattordici anni, per condotte più gravi, per le quali inoltre si prevede una sanzione amministrativa pecuniaria per il soggetto tenuto, nei confronti del minore, alla sorveglianza o all'assolvimento degli obblighi formativi.

Come ha ricordato la Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza², gli infraquattordicenni che assumono condotte antisociali possono già ad ordinamento vigente essere destinatari di misure educative e di supporto disposte dall'autorità giudiziaria. Al 15 agosto sono 93 gli infra14enni in carico ai servizi della giustizia minorile, 368 i 14enni. Concordiamo pienamente con la Garante rispetto alla considerazione che la convocazione del bambino davanti a un giudice possa essere una tappa importante di un percorso di accompagnamento, che debba avere inizio il prima possibile. Allo stesso tempo però **riteniamo che l'ammonimento previsto dall'art. 5 in molti casi potrebbe risultare del tutto inefficace, se non controproducente**. Il sistema di giustizia nel suo complesso – e le misure che vengono disposte nei confronti dei minorenni che commettono reati - dovrebbero infatti essere tempestive e a misura di ciascun minore come chiedono le Linee Guida sulla child friendly justice del Consiglio d'Europa. Sarebbe inoltre **utile attuare strumenti di monitoraggio** legati alla procedura di ammonimento nella sua applicazione odierna in tema di cyberbullismo e la sua reale efficacia in termini di prevenzione. Pertanto, raccomandiamo lo stralcio del riferimento all'ammonimento nell'art. 5.

Obbligo di istruzione

L'articolo 12 (commi 1-3), modifica il codice penale in materia di **reato di inosservanza dell'obbligo dell'istruzione dei minori**, trasformando il predetto reato da contravvenzione in delitto, con conseguente inasprimento del trattamento sanzionatorio.

Riteniamo che la pena della reclusione fino ad un anno per i genitori e tutori non rappresenti una misura efficace per contrastare la dispersione scolastica. Al contrario, essa appare una misura atta a produrre ulteriore stigmatizzazione e marginalizzazione per il minore e per la famiglia e che potrebbe aggravare alcune situazioni familiari già esistenti di deprivazione economica e sociale. La povertà educativa e la povertà economica vanno di pari passo e si trasmettono di generazione in generazione. Vi sono adulti in condizioni di deprivazione e fragilità che non riescono a sostenere adeguatamente la crescita e l'educazione dei figli, specie in contesti e territori privi di altre forme di sostegno e di servizi. Più che sanzioni di natura penale, servono interventi di supporto sociale, economico, culturale ed educativo e un'offerta di servizi essenziali per prevenire la dispersione scolastica, come scuole aperte anche in orario extrascolastico, tempo pieno, un'offerta educativa non formale di qualità.

Controllo parentale

L'articolo 13 reca norme intese ad assicurare la possibilità di fruizione, gratuita, di **applicazioni per il controllo parentale dei dispositivi di comunicazione elettronica**; tale possibilità viene garantita mediante la previsione di obblighi, in via immediata a carico dei fornitori (; per la violazione di tali obblighi sono comminate sanzioni amministrative pecuniarie. Per le offerte di servizi di comunicazione elettronica dedicate ai minori di età viene confermata la disciplina già vigente, la quale prevede per il fornitore l'obbligo di preattivazione (anch'essa gratuita) di un'applicazione di controllo parentale (disapplicabile da parte di chi esercita la responsabilità genitoriale). Sono inoltre previste norme in materia di informazione degli utenti e in materia di tutela dei dati personali.

² Si veda la nota al Presidente del Consiglio Giorgia Meloni da parte dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2023-09/nota-meloni-criminalita-minori-06-09-23.pdf>

Appreziamo la disposizione in quanto riteniamo che in generale si tratti di uno strumento utile per i genitori di fasce d'età più piccole. Va tuttavia ricordato che i sistemi di parental control sono misure parziali, e in alcuni casi possono essere inefficaci o addirittura controproducenti se non accompagnati da una corretta informazione per i genitori. Tali sistemi infatti **necessitano di essere impostati**, richiedono scelte da parte dell'adulto, che variano anche a seconda dell'età della persona minorenni. È dunque importante assicurare un accompagnamento/informativa per i genitori a tale strumento per un uso consapevole ma anche positivo, senza però sostituire il dialogo familiare e l'educazione. E non è superfluo sottolineare che essi certamente non potranno mai sostituirsi al ruolo educativo di un adulto di riferimento e al supporto genitoriale.

Infine, come disposto dall'**art. 7-bis "Sistemi di protezione dei minori dai rischi del cyberspazio"** del Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 25 giugno 2020, n. 70, i contratti di fornitura nei servizi di comunicazione elettronica disciplinati dal **Codice delle comunicazioni elettroniche**³ prevedono, tra i servizi preattivati, sistemi di controllo parentale o comunque di filtro di contenuti inappropriati per le persone minorenni, oltre che di blocco di contenuti riservati ad un pubblico di età superiore agli anni diciotto. Occorre ora assicurarsi che le soluzioni implementate siano idonee ad assicurare un livello di protezione adeguato.

³D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108 e dal Decreto 19 aprile 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.