

Focus tematici

Una ricognizione dei progetti di legge in discussione al Parlamento in materia di bullismo e cyberbullismo

Luca Giacomelli,
esperto in diritto minorile

Negli ultimi anni, il fenomeno del bullismo e del cyberbullismo ha ricevuto una crescente attenzione da parte dell'ordinamento italiano anche a fronte dell'espansione di comportamenti prevaricatori posti in essere, anche attraverso l'utilizzo della rete, soprattutto a danno di adolescenti e del verificarsi di numerose vicende di cronaca dall'epilogo drammatico. Il bullismo è un fenomeno multiforme che rappresenta l'espressione di un malessere sociale che si traduce in una serie di comportamenti aggressivi di tipo abusivo/oppressivo e diffuso soprattutto in ambito giovanile.

Il bullismo può essere classificato come una specifica categoria di comportamenti aggressivi, caratterizzata da ripetizione nel tempo e da un definito squilibrio di potere. Chi è vittima di azioni di bullismo viene preso di mira più volte e non è in grado di difendersi facilmente, o perché si trova in una situazione di minoranza numerica, o perché è più piccolo e fragile, da un punto di vista fisico, rispetto all'aggressore, o più vulnerabile e meno resistente a livello psicologico della persona o delle persone che attuano nei suoi confronti simili comportamenti.

Per parlare di bullismo, distinguendolo da altre fattispecie di aggressività pur riscontrabili in ambito giovanile (ad esempio, goliardia, vandalismo, teppismo), sono state individuate alcune caratteristiche che ne definiscono in modo marcato i confini, e che possono essere così riassunte: a) l'intenzionalità, quale azione deliberata ed aggressiva da parte del bullo allo scopo di offendere o arrecare danno alla vittima; b) la persistenza, quale comportamento prepotente e/o aggressivo ripetuto nel tempo; c) lo squilibrio di forze (fisiche e/o psicologiche) tra le parti, quale asimmetria di potere fondata sulla disparità di forze tra il bullo che agisce e la vittima che non è in grado di difendersi; d) la natura sociale del fenomeno, quale consuetudine del bullo di aggredire o perseguitare la propria vittima alla presenza di altri compagni, spettatori o complici, che possono assumere un ruolo di rinforzo del comportamento dell'autore dell'illecito o semplicemente sostenerne e legittimarne l'operato.

Fenomeno certamente più recente è invece il cyberbullismo, ovvero la manifestazione *online* del bullismo. Negli ultimi anni, infatti, gli episodi di bullismo – che si realizzano tradizionalmente nei luoghi ove i/le bambini/e gli/le adolescenti sono maggiormente a stretto contatto tra loro e dove sono meno controllabili da genitori, insegnanti ed educatori (scuola, ambienti sportivi, spazi ricreativi etc.) – si sono progressivamente spostati nel mondo virtuale di internet e dei *social network*.

La rete è velocemente diventata lo scenario favorito da parte dei più giovani per mettere in atto questi episodi di violenza, forse proprio perché concepita dagli stessi quale “luogo virtuale” libero, ossia privo della sorveglianza di figure autoritarie.

Tuttavia, come è stato correttamente evidenziato, l'evoluzione tecnologica ed il cambiamento nelle modalità di comunicazione online, non ha consentito ai cd. “nativi digitali” di scindere con consapevolezza i comportamenti ammissibili in rete rispetto a quelli problematici e potenzialmente dannosi, sviluppando, parallelamente ad un uso consapevole ed intelligente di essa, anche un suo uso distorto ed improprio.

Il cyberbullismo può quindi essere descritto come il danno ripetuto e intenzionale causato da comportamenti vessatori, prepotenti, prevaricatori, offensivi, denigranti ed escludenti attuati attraverso l'utilizzo di computer, cellulari e altri canali elettronici.

Pur realizzandosi in una forma diversa rispetto al bullismo messo in atto nella vita reale, anche il cyberbullismo si presenta quale manifestazione del primo, ma con caratteristiche proprie, in quanto l'autore dell'illecito: a) può beneficiare spesso, al contrario della vittima, dell'anonimato; b) può diventare cyberbullo a prescindere dalla propria prestanza fisica o dal proprio grado di popolarità; c) può raggiungere la sua vittima in qualsiasi momento e in qualsiasi luogo, ogni qualvolta voglia; d) può raggiungere una platea di spettatori praticamente illimitata.

L'Italia è stata tra i primi Paesi europei a introdurre la parola cyberbullismo all'interno del proprio ordinamento grazie all'approvazione della *legge 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*. Tuttavia, prima di questa importante riforma, l'ordinamento non contemplava una normativa espressamente regolatrice del problema, bensì interventi disorganici che solo indirettamente si riferivano al bullismo, senza però darne una definizione precisa o univoca.

Tra i più risalenti, si può menzionare, per esempio, il *decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1998, n. 249, Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*, il quale, pur non parlando direttamente di bullismo, aveva introdotto alcune disposizioni atte a prevenirlo e contrastarlo in ambito scolastico.

Sempre in tale ottica, l'art. 5 bis del successivo *decreto del Presidente della Repubblica 21 novembre 2007, n. 235* aveva poi previsto l'adozione di un “*Patto educativo di corresponsabilità*”, da affiancarsi ai già esistenti regolamenti di istituto, lasciando alla libertà delle

singole istituzioni scolastiche il compito di definire contenuti e modelli applicativi scaturiti dalle esigenze reali e dall'esperienza concreta delle scuole.

Una definizione di bullismo in termini giuridici, formulata in linea con quelle elaborate dalla psicopedagogia e dalla sociologia, come sopra analizzate, è invece contenuta, per la prima volta, nella *direttiva del Ministero della pubblica istruzione 5 febbraio 2007, n. 16, Linee di indirizzo generale ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo*, in cui si è precisato che l'espressione italiana «è la traduzione letterale di «*bullying*», parola inglese comunemente usata nella letteratura internazionale per caratterizzare il fenomeno delle prepotenze tra pari in contesto di gruppo. Il bullismo si configura come un fenomeno dinamico, multidimensionale e relazionale che riguarda non solo l'interazione del prevaricatore con la vittima, che assume atteggiamenti di rassegnazione, ma tutti gli appartenenti allo stesso gruppo con ruoli diversi. Il comportamento del bullo è un tipo di azione continuativa e persistente che mira deliberatamente a far del male o danneggiare qualcuno. La modalità diretta si manifesta in prepotenze fisiche e/o verbali».

Altro intervento di rilievo nel contrasto al bullismo è stato poi costituito dall'art. 50, comma 1, lett. d), del decreto *legge 9 febbraio 2012, n. 5, Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, laddove è stata prevista la costituzione di reti territoriali tra istituzioni scolastiche al fine di conseguire la gestione ottimale delle risorse disponendo, alla lettera d) sopra indicata, l'individuazione di un organico di rete «atto ad incentivare l'integrazione degli alunni con bisogni educativi speciali, la formazione permanente, la prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica». In seguito, anche la *legge 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*, pur non definendo il fenomeno, ha espressamente affrontato l'argomento, stabilendo, all'art. 1, comma 7, lett. l), che le istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse, individuassero il fabbisogno di posti dell'organico in relazione al raggiungimento di taluni obiettivi formativi, tra i quali erano indicati, nello specifico, la prevenzione ed il contrasto di ogni forma di discriminazione e del bullismo, anche informatico.

Più recentemente, tra le misure nazionali relative alla voce Istruzione-Scuola, a valere sul Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche di cui al *decreto ministeriale 1 settembre 2016, n. 633*, l'art. 11 fa riferimento all'istituzione di un Piano nazionale per la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyberbullismo per l'anno

scolastico 2016/2017.

Certamente il momento di svolta è stata l'emanazione della legge n. 71 del 2017, atta a contrastare il fenomeno del bullismo e, più specificatamente, del cyberbullismo, con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti dei minori coinvolti, sia nella posizione di vittime, sia in quella di responsabili di illeciti. Si tratta di un intervento organico che dimostra la presa in carico da parte delle istituzioni della serietà del problema e la volontà di predisporre degli strumenti efficaci di prevenzione e di sensibilizzazione educativa. All'articolo 1, comma 2, del testo si definisce il cyberbullismo come: «qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on-line aventi ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori, ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo».

La gran parte degli interventi previsti dalla legge è destinata a trovare attuazione nelle scuole, le quali sono tenute a promuovere l'educazione a un uso consapevole della rete, nonché ai diritti e doveri collegati all'utilizzo delle tecnologie. Questa finalità è perseguita anche realizzando progetti dedicati in continuità nei diversi gradi di istruzione e elaborati dalle diverse scuole, in collaborazione anche con gli enti locali, i servizi territoriali, gli organi di polizia e le associazioni.

Per una precisa scelta del legislatore, la normativa non ha carattere repressivo, ma preventivo: non ha introdotto, infatti, nel nostro ordinamento un nuovo reato definibile quale reato di cyberbullismo, sul presupposto che sono già vigenti normative, *in primis* all'interno del codice penale ma anche nell'ambito della tutela dei dati personali, capaci di ricondurre alle condotte illecite dei cyberbulli fattispecie tipiche già esistenti, per le quali è previsto un adeguato sistema sanzionatorio.

All'articolo 4 è poi prevista l'adozione delle "Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto in ambito scolastico", aggiornate nell'ottobre 2017, che individuano: l'obbligo, per ogni istituto scolastico, di indicare un referente con il compito di coordinare le iniziative di prevenzione e contrasto al cyberbullismo, il quale potrà anche avvalersi della collaborazione delle forze di polizia, nonché delle associazioni e dei centri di aggregazione giovanile presenti sul territorio; la formazione dei docenti e un ruolo attivo degli studenti; la previsione di misure di sostegno e rieducazione dei minorenni

coinvolti; la promozione da parte degli uffici scolastici regionali di progetti di particolare interesse elaborati da reti di scuole, per promuovere sul territorio azioni integrate di contrasto al bullismo e al cyberbullismo e l'educazione alla legalità.

Merita segnalare anche la [legge 20 agosto 2019 n. 92, Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica](#), che, all'art. 5 in tema di educazione alla cittadinanza digitale, evidenzia la necessità di formare gli/le studenti/studentesse ad 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 sé 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. Infine, nella [legge 30 dicembre 2021, n. 234, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024](#), ai fini della prevenzione e del contrasto del fenomeno del cyberbullismo con azioni a carattere preventivo e con una strategia di attenzione, tutela ed educazione nei confronti degli alunni delle scuole di ogni ordine e grado, è significativa l'istituzione del Fondo permanente per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo (Art. 1, comma 671).

Adimostrazione del fatto che il contrasto al bullismo e al cyberbullismo è avvertito come un obiettivo prioritario da raggiungere e rispetto al quale impegnare tutte le istituzioni e tutti gli strumenti giuridici a disposizione, vi sono numerosi progetti di legge in corso di esame in Parlamento. Si tratta per lo più di proposte di modifica della legge n. 71 del 2017, al fine di ampliarne l'ambito di applicazione e di renderla più effettiva ed efficace mediante l'introduzione di strumenti anche repressivi.

Analizzando più nel dettaglio i diversi progetti di legge attualmente in discussione, si possono individuare alcune linee di indirizzo ricorrenti mediante le quali si auspica la riforma degli attuali strumenti giuridici per il contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo. Nella maggior parte dei casi, si suggerisce di intervenire sull'impianto legislativo della legge n. 71 del 2017 allo scopo di potenziarla e colmarne le lacune. Si propone di trasformarla in uno strumento di più concreta prevenzione del fenomeno, con il rafforzamento della sua portata repressiva.

Tra le principali lacune rinvenibili nel testo originario della legge n. 71 del 2017, che sono state evidenziate anche nel corso delle audizioni svoltesi presso la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, deve menzionarsi l'assenza di una definizione precisa del fenomeno di bullismo. Tale vuoto normativo

non è di poco conto, poiché contribuisce a rendere maggiormente fumosi i confini del fenomeno, generando dubbi ed incertezze interpretative. Contrastare un problema significa per prima cosa poterlo osservare e l'osservazione di un problema ne richiede una sua nitida perimetrazione.

Similmente viene proposto anche di chiarire meglio, pur se già presente nel testo di legge, la definizione di cyberbullismo con l'obiettivo di renderla maggiormente mirata, e soprattutto di inserire al suo interno alcune precisazioni che rendano la condotta del cyberbullismo non completamente sovrapponibile a quella della sua versione *off line*, rappresentata dal bullismo (ad esempio non necessarietà dell'elemento della reiterazione, quale aspetto costitutivo della condotta, come avviene invece quando si parla di bullismo).

Un altro profilo che ricorre nelle varie proposte di legge è la necessità di introdurre, in un'ottica più repressiva, i reati specifici di bullismo e di cyberbullismo. Le condotte, una volta descritte in maniera precisa e predeterminabile, dovrebbero essere previste anche quali fattispecie penali. Pertanto, al verificarsi degli effetti lesivi delle condotte, e fatte salve le clausole di riserva per gli eventuali più gravi reati, dovrebbe conseguire per il colpevole l'applicazione delle relative sanzioni penali. È sotto quest'ultimo profilo che si evincono le maggiori divergenze fra i diversi progetti di legge: in alcuni casi, la commisurazione delle sanzioni penali viene determinata nell'intervallo di pena previsto per gli atti persecutori, ai sensi dell'articolo 612 *bis* del codice penale, quale fattispecie oggi già sovente utilizzata per la punibilità di condotte ascrivibili a colui che si comporta da bullo, anche nella sua versione informatica o telematica; in altri casi, viene invece proposta una cornice edittale *ad hoc* con l'introduzione nel codice penale di un nuovo autonomo articolo – il 612 *quater* – specificatamente dedicato a tali fenomeni.

Infine, tra gli auspici di riforma che emergono dalle proposte in corso di discussione alle Camere, vi è anche la richiesta di: istituire una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo allo scopo di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, caratteristiche e cause dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo; monitorare la legislazione nazionale e regionale in materia; verificare l'attività di tutti i soggetti, istituzionali e non, che sono a vario titolo coinvolti in questo fenomeno; proporre soluzioni di carattere normativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del fenomeno.

Si riporta di seguito un elenco dei principali progetti di legge in materia, presentati nel corso della 18^o Legislatura e in corso di esame.

- **S.1747** - 18^a Legislatura
Sen. Alessandrina Lonardo (FIBP-UDC)
Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, in materia di contrasto ai fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
3 marzo 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1743** - 18^a Legislatura
Sen. Licia Ronzulli (FIBP-UDC)
Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
27 febbraio 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1692** - 18^a Legislatura
Sen. Simone Pillon (L-SP-PSd'Az) e altri
Disposizioni per il contrasto della diffusione di bullismo, cyberbullismo, pornografia e violenza tra i minori
3 febbraio 2020: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1690** - 18^a Legislatura
On. Devis Dori (M5S) e altri
Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, 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
31 gennaio 2020: Trasmesso dalla Camera
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **S.1275** - 18^a Legislatura
Sen. Alberto Balboni (Fdi) e altri
Introduzione dell'articolo 612-*quater* del codice penale concernente il reato di bullismo
9 maggio 2019: Presentato al Senato
3 giugno 2020: In corso di esame in commissione
- **C.1834** - 18^a Legislatura
On. Giorgia Meloni (FDI) e altri
Introduzione dell'articolo 612-*ter* del codice penale, concernente il delitto di bullismo
7 maggio 2019: Presentato alla Camera
29 gennaio 2020: Assorbito

- **C.1543** - 18^a Legislatura
On. Maria Laura Paxia (M5S)
Introduzione degli articoli 612-ter e 612-*quater* del codice penale e altre disposizioni per il contrasto del bullismo e del bullismo informatico (cyberbullismo)
28 gennaio 2019: Presentato alla Camera
Da assegnare
- **C.1524** - 18^a Legislatura
On. Devis Dori (M5S) e altri
Modifiche al codice penale, alla legge 29 maggio 2017, n. 71, 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
23 gennaio 2019: Presentato alla Camera
29 gennaio 2020: Approvato
- **C.643** - 18^a Legislatura
On. Federica Zanella (FI) e altri
Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo
18 maggio 2018: Presentato alla Camera
16 ottobre 2018: Assegnato (non ancora iniziato l'esame)