

Approfondimenti su progetti di legge

## Nuove prospettive nella tutela contro il bullismo e il cyberbullismo

di Antonietta Varricchio

Bullismo e cyberbullismo sono fenomeni strettamente connessi che destano preoccupazione per via dell'*escalation* verificatasi negli ultimi anni e dei danni – principali e collaterali – provocati nei confronti dei minorenni e in particolare degli adolescenti.

I due fenomeni non sono espressamente disciplinati nella Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176, ma è possibile desumere la previsione di una garanzia per mezzo del combinato disposto di altri articoli della stessa Convenzione: l'articolo 2 vieta qualunque forma di discriminazione nei confronti dei minorenni; l'articolo 16 stabilisce che i minorenni non devono subire alcun tipo di interferenza arbitraria o illegale nella vita privata, nella famiglia, nel domicilio e nella corrispondenza; l'articolo 17 richiama l'attenzione sulla necessità di riconoscere l'importanza del ruolo rivestito dai mass media, impegnando gli Stati membri nel vigilare affinché il minorenne possa accedere a informazioni e materiali provenienti da fonti nazionali e internazionali; l'articolo 19 impegna gli Stati membri ad adottare misure legislative, amministrative, sociali ed educative per tutelare la persona minore di età contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali; l'articolo 24 riconosce il diritto del minorenne a godere del miglior stato di salute, anche di quello mentale.

Il termine bullismo trae origine dall'inglese *bullying*, usato prevalentemente nella letteratura internazionale per indicare il fenomeno delle prepotenze tra pari in un contesto di gruppo e si concretizza per il tramite di comportamenti aggressivi ripetuti nel tempo da una o più persone nei confronti di chi non è in grado di difendersi. È un fenomeno dinamico, attinente a diverse dimensioni sociali e relazionali, in continua evoluzione e che attinge non solo alla prevaricazione del bullo sulla vittima, ma anche a tutta una serie di atteggiamenti, azioni e connivenze diffuse tra i sostenitori del bullo. Difatti, il fenomeno persiste anche grazie a dinamiche di gruppo basate sulla tacita accettazione dei vari componenti.

Il cyberbullismo, che è la trasposizione in rete del più ampio fenomeno del bullismo, è da intendersi come «una qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto di identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti online aventi a oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minorenne il cui scopo



Piazza SS. Annunziata, 12 · 50122 Firenze  
tel. 055 2037363 · fax 055 2037205  
biblioteca@istitutodegliinnocenti.it

[minori.gov.it](http://minori.gov.it)  
[minoritoscana.it](http://minoritoscana.it)  
[istitutodegliinnocenti.it](http://istitutodegliinnocenti.it)

Il presente documento fa parte di *Rassegna giuridica infanzia e adolescenza*, periodico trimestrale già registrato presso il Tribunale di Firenze con n. 4963 del 15/05/2000.

intenzionale e predominante sia quello di isolare un minorenne o un gruppo di minorenni ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo».

È quanto riporta l'articolo 1 della [legge 29 maggio 2017, n. 71, Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo](#), che rappresenta un primo passo verso la prevenzione e il contrasto del fenomeno. Per un quadro più completo è bene accennare anche al fenomeno del *sexting* (termine di derivazione inglese composto da due parole: *sex* e *texting*), con il quale si intende lo scambio di messaggi, audio, immagini o video – soprattutto attraverso l'uso dei social network – a sfondo sessuale più o meno esplicito, comprese immagini di nudi o seminudi. Una volta condivise le immagini sul web, è praticamente impossibile mantenere il controllo sulle stesse, con il rischio di incappare in una delle forme più lesive di cyberbullismo, il *revenge porn*, ovvero la diffusione di immagini e video a sfondo sessuale messa in atto con l'unico scopo della vendetta. Con l'emanazione della [legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere](#) (nota come Codice rosso), il *revenge porn* è diventato reato (articolo 612-ter del codice penale) punendo coloro che diffondono «immagini o video sessualmente espliciti» senza il consenso dell'interessato finendo con il ledere la privacy, la reputazione e la dignità della vittima.

La legge n. 71 del 2017 ha introdotto nuove disposizioni a tutela dei minorenni che sono vittime di cyberbullismo e, al fine di contrastare il fenomeno, ha ragionato su azioni che mirano a prevenire potenziali danni e perseguire i responsabili. Inoltre, la legge consente di fare richiesta per la cancellazione di contenuti e dati diffamatori diffusi online, che violano la privacy. La legge, pienamente coerente con l'intero sistema delle tutele predisposte per la condizione minorile, ha il merito di aver ritenuto il cyberbullismo una priorità per le politiche educative e di aver individuato nell'istituzione scolastica la sede privilegiata in vista della sua capacità a formare le nuove generazioni al mondo digitale. La scuola è uno degli ambienti dove il bullismo maggiormente si palesa ma, al tempo stesso, rappresenta una risorsa importantissima nella prevenzione di tali fenomeni e nella gestione di certe dinamiche. Le istituzioni scolastiche godono di un'autonomia riconosciuta costituzionalmente e utile nella realizzazione di azioni e interventi educativi e formativi calati sui vari contesti, sulle esigenze delle famiglie e, in particolare, sulle specifiche esigenze dei soggetti coinvolti.

Inoltre, la legge n. 71 del 2017 demanda la promozione di progetti per il contrasto del fenomeno alle singole istituzioni scolastiche attraverso il coinvolgimento di associazioni territoriali.

Nel 2007, il Ministero della pubblica istruzione ha diramato a tutte le scuole la [direttiva ministeriale 5 febbraio 2007, n. 16, Linee di indirizzo generali ed azioni a livello nazionale per la prevenzione e la lotta al bullismo](#), con l'obiettivo principale della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di bullismo e di violenza più in generale, attraverso la valorizzazione del ruolo degli insegnanti, dei dirigenti scolastici e del personale ausiliario. Merita un'attenzione specifica la parte relativa alle sanzioni disciplinari nei confronti degli studenti: ogni soggetto coinvolto nel percorso educativo del minorenne avrà la responsabilità di ricercare spazi per affrontare il tema del bullismo e della violenza, e soprattutto mettere in atto strategie efficaci nell'azione di educazione alla cittadinanza e di prevenzione del disagio.

In merito alle sanzioni disciplinari a scuola, il [regio decreto 4 maggio 1925, n. 653, Regolamento sugli alunni, gli esami e le tasse negli istituti medi di istruzione](#), aveva introdotto un modello sanzionatorio di natura puramente repressivo-punitiva, che poi ha lasciato il posto a un sistema ispirato al principio educativo in base al quale il provvedimento disciplinare rivolto allo studente deve prevedere anche comportamenti attivi di natura "riparatoria-risarcitoria" ([decreto del Presidente della Repubblica, 24 giugno 1998, n. 249, Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria](#)). L'obiettivo è stato quello di invertire la prospettiva per evitare sanzioni come l'espulsione dello studente da scuola e si è spinto, in alternativa, verso azioni di responsabilizzazione dello studente all'interno della comunità scolastica di cui è parte, inducendolo a riparare il danno provocato. L'articolo 4 prevede che ciascuna scuola adotti un proprio regolamento disciplinare che preveda procedure snelle ed efficaci e misure sanzionatorie nel rispetto del principio di proporzionalità tra sanzione da irrogare e violazione commessa.

Nel piano strategico individuato dalla direttiva n. 16 del 2007 è prevista anche l'istituzione presso ciascun ufficio scolastico regionale di osservatori permanenti sul fenomeno del bullismo, grazie ad appositi fondi assegnati dal Ministero della pubblica istruzione. L'obiettivo degli osservatori è monitorare costantemente il fenomeno, sostenendo altresì le attività promosse dalle singole istituzioni scolastiche impegnate nell'educazione alla legalità. Infine, viene affrontata la questione dell'utilizzo di internet da parte dei minorenni,

prevedendo iniziative informative relativamente alla diffusione e alla conoscenza del codice di autoregolamentazione "Internet e minori", promosso nel 2003 dal Coordinamento internazionale delle associazioni per la tutela dei diritti dei minori (Ciatdm) in collaborazione con la fondazione *Safety World Wide Web*, e sottoscritto il 19 novembre 2003 dall'allora ministro per le comunicazioni e dal ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie. Il codice mira innanzitutto ad assicurare un aiuto alle famiglie per un corretto utilizzo della rete internet, prevedendo apposite misure di prevenzione e differenti percorsi su internet che impediscono ai più giovani di entrare in contatto con contenuti potenzialmente dannosi. Un passaggio decisivo sta nell'impegno dell'industria a darsi regole precise sul cui rispetto vigilerà un organismo di controllo pubblico. Quest'ultimo passaggio impegna a una necessaria riflessione: la scuola non è l'unica istituzione coinvolta nella prevenzione e nel contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo che sono, invece, da considerarsi come il frutto di azioni a più mani dove ogni istituzione coinvolta deve impegnarsi a mettere in campo operazioni, progetti e iniziative al fine di attuare concretamente la tutela dei minorenni coinvolti.

Sulla questione relativa all'accesso dei minorenni alla rete, è importante sottolineare che il [decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento \(UE\) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE \(regolamento generale sulla protezione dei dati\)](#), ha introdotto norme di adeguamento dell'ordinamento nazionale al nuovo Regolamento europeo sulla privacy, fissando a 14 anni l'età per il consenso digitale.

Nel corso della XVIII legislatura la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ha svolto un'indagine conoscitiva sulle tematiche del bullismo e del cyberbullismo, affrontando il tema con un taglio trasversale e fornendo, al termine, un primo bilancio dei risultati conseguiti dalla legge n. 71 del 2017. Sono stati certamente compiuti diversi passi avanti per contrastare i fenomeni in oggetto, ma al termine dei lavori della Commissione è emersa la condivisione di alcuni limiti della normativa e la conseguente necessità di un intervento correttivo.

Nel corso della legislatura corrente, sono state presentate diverse proposte di legge sul tema del bullismo e del cyberbullismo. Tra i comuni denominatori si rinviene la riflessione

per cui i progressi ottenuti non possono essere vanificati da limitazioni di ambito e di contenuto della legge n. 71 del 2017. Vengono toccati sia l'ambito penalistico che quello civilistico, con riflessioni approfondite sugli ambiti correttivi della stessa legge.

Un primo comune limite tra le varie proposte è stato ravvisato nell'ambito di applicazione della legge che riguarda il solo fenomeno del cyberbullismo lasciando invece fuori il bullismo, come si rinviene nell'articolo 1, *Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71 del disegno di legge 31 dicembre 2023, n. 866 del Senato, Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo* e del Testo unificato delle proposte di legge 6 settembre 2023 con gli atti della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910. Il comune denominatore tra le varie proposte è la necessità di ampliare l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione contemplate nella legge anche al bullismo, nel tentativo di intercettare tutte le possibili manifestazioni del fenomeno. La limitazione al solo fenomeno del cyberbullismo incide anche sulle misure di tipo repressivo e sanzionatorio. In ambito penale, in assenza di un inquadramento normativo specifico, gli atti di bullismo vengono ricondotti di volta in volta nell'ambito dei reati di molestie, minaccia, *stalking*, estorsione, diffamazione, percosse, lesioni, sostituzione di persona, trattamento illecito di dati. La proposta di legge presentata con atto della Camera dei deputati n. 910 intendeva colmare la lacuna relativa al ristretto ambito di competenza configurando un reato specifico per il bullismo, con l'introduzione dell'articolo 612-bis 1 del codice penale, *Atti persecutori*. Inoltre, la proposta di legge sottolinea che sarebbe stato preferibile inserire la fattispecie nell'ambito della disciplina generale del codice penale tenuto conto sia della complessità delle diverse fattispecie che caratterizzano il cyberbullismo a danno di minorenni, sia della forte rilevanza sociale derivante dalla preoccupante diffusione del fenomeno criminale.

Sempre a proposito di misure coercitive, le proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910, poi riunite in un Testo unificato, recano disposizioni in materia di misure coercitive non penali. Nello specifico, la proposta di legge della Camera dei deputati n. 536 avanza la modifica dell'articolo 25 del regio decreto legge n. 1404 del 1934, *Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni*, nella previsione che le misure dell'affidamento ai servizi sociali e del collocamento in comunità costituiscano *l'extrema ratio* e possano essere disposte solo nel caso di fallimento di un percorso di mediazione o di progetto di intervento educativo con finalità anche riparativa svolti sotto

la direzione e il controllo dei servizi sociali. La proposta di legge della Camera dei deputati n. 910, invece, prevede la progettazione di percorsi personalizzati per l'assistenza alle vittime di bullismo e cyberbullismo, nonché per l'accompagnamento rieducativo degli autori degli atti anche per l'attivazione delle misure di cui all'articolo 25 del regio decreto legge n. 1404 del 1934.

Altro punto comune tra le varie proposte di legge (n. 866 del Senato e Testo unificato nel quale confluiscono le proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910) riguarda la struttura del tavolo tecnico interistituzionale di cui all'articolo 3 della legge n. 71 del 2017, *Piano di azione integrato*, al quale è demandata la responsabilità di elaborare un piano d'azione integrato per il contrasto e la prevenzione del cyberbullismo, finalizzato anche al monitoraggio dell'evoluzione dei fenomeni attraverso la collaborazione con la polizia postale e delle telecomunicazioni. Si propone che l'istituzione del tavolo venga affidata a un decreto del Ministero dell'istruzione e del merito anziché della Presidenza del Consiglio dei ministri, affidandone la presidenza al Dipartimento per le politiche della famiglia. Sempre nell'ambito dell'articolo 3, con riferimento al Piano, si sottolinea la necessità di implementare le sinergie con i servizi socioeducativi presenti sul territorio, gli enti locali, e del terzo settore, e gli istituti scolastici.

E con riferimento alle scuole, tra le mozioni avanzate dal Testo unificato delle tre proposte di legge vi è anche l'introduzione di un nuovo articolo 4-bis, riservato al servizio di sostegno psicologico agli studenti e al servizio di coordinamento pedagogico. Al fine di rendere attuabili le finalità della legge n. 71 del 2017, le regioni possono adottare iniziative affinché sia fornito alle istituzioni scolastiche un servizio di sostegno psicologico agli studenti, al fine di favorire lo sviluppo e la formazione della personalità degli stessi, nonché di prevenire fattori di rischio o situazioni di disagio, anche attraverso il coinvolgimento delle famiglie e un servizio di coordinamento pedagogico, al fine di contribuire al pieno sviluppo delle risorse di ogni studente, agendo sulle relazioni interpersonali e sulle dinamiche di gruppo.

Collegata alla precedente è la proposta di modifica che attiene alla delega legislativa al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei temi in oggetto, con azioni di carattere preventivo e con una strategia che tuteli sia le vittime che i responsabili, da esercitarsi entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge e aventi a oggetto le seguenti disposizioni:

- a. promozione di iniziative tese a prevedere un servizio di sostegno psicologico agli studenti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, anche al fine di contribuire allo sviluppo della personalità di ciascuno e prevenire potenziali fattori di rischio;
- b. predisposizione di piattaforme di formazione e di monitoraggio destinate alle scuole, al fine di prevenire e contrastare i fenomeni, nonché moduli di formazione specifici, anche relativi all'educazione all'intelligenza emotiva;
- c. la previsione di un potenziamento del servizio per l'assistenza anche psicologica delle vittime di atti di bullismo e cyberbullismo mediante il numero pubblico del servizio "114 - Emergenza infanzia", gratuito e attivo nell'intero arco delle 24 ore;
- d. la previsione di una rilevazione con cadenza annuale, sui fenomeni del bullismo e del cyberbullismo, da parte di un istituto di statistica;
- e. la prosecuzione della sperimentazione - ex articolo 1, comma 250, [legge 27 dicembre 2017, n. 205, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020](#) - con la previsione di estendere gli interventi previsti fino al compimento dei 25 anni, nei confronti sia di soggetti già destinatari, sia di altri soggetti che, pur senza allontanamento dalla famiglia di origine, siano stati presi in carico dai servizi sociali con provvedimenti di tutela e socioassistenziali.

Come già commentato in precedenza, le tre proposte di legge della Camera dei deputati n. 536, n. 891 e n. 910 sono state riunite in un Testo unificato approvato il 6 settembre 2023.

Il progetto di legge n. 1448, presentato alla Camera in data 3 ottobre 2023, invece, ancora non ha iniziato il suo *iter*.

Si riporta di seguito un elenco delle principali proposte di legge in materia, presentate nel corso della XIX Legislatura e in corso di esame:

- [atto della Camera n. 1448](#) - XIX Legislatura  
Onorevole Maurizio Lupi (NM(N-C-U-I)-M)  
*Istituzione di un'applicazione informatica per dispositivi mobili e di un servizio di assistenza in favore dei minorenni vittime di atti di bullismo e cyberbullismo*  
3 ottobre 2023: presentato alla Camera dei deputati  
3 ottobre 2023: da assegnare;
- [atto del Senato n. 866](#) - XIX Legislatura  
Onorevole Devis Dori (AVS)  
*Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo*  
8 settembre 2023: presentata alla Camera dei deputati  
14 settembre 2023: in corso di esame in commissione

Successione delle letture parlamentari: C. 536, Testo unificato con C. 891, C. 910;

- **atto della Camera n. 910** - XIX Legislatura

Onorevole **Ciro Maschio** (FDI) e altri

*Introduzione dell'articolo 612-bis.1 del codice penale, concernente i reati di bullismo e cyberbullismo, modifica dell'articolo 731 del medesimo codice, in materia di inosservanza dell'obbligo di istruzione dei minori, e delega al Governo per l'adozione di disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo* approvato con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo"

22 febbraio 2023: presentato alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: approvato in Testo unificato

Successione delle letture parlamentari: C. 910, Testo unificato con C. 536, C. 891;

- **atto della Camera 891** - XIX Legislatura

Onorevole **Pietro Pittalis** (FI-PPE) a altri

*Modifiche alla legge 29 maggio 2017, n. 71, e altre disposizioni per il contrasto dei fenomeni del bullismo e del cyberbullismo* approvato con il nuovo titolo "Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e del cyberbullismo"

16 febbraio 2023: presentata alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: approvato in Testo unificato

Successione delle letture parlamentari: C.891, Testo unificato con C. 536, C. 910;

- **atto della Camera n. 536** - XIX Legislatura

Onorevole **Devis Dori** (AVS), onorevole **D'Orso Valentina** (M5S)

*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* approvato con il nuovo titolo "Disposizioni e delega al Governo in materia di prevenzione e contrasto del bullismo e di misure rieducative dei minori"

9 novembre 2022: presentata alla Camera dei deputati

6 settembre 2023: Approvato il in testo unificato. Trasmesso al Senato.