



Roma, 18 gennaio 2016

Ai Presidenti delle Commissioni riunite
della Camera dei Deputati

II Giustizia.
On.le Donatella Ferranti

1

e

XII Affari sociali
On.le Mario Marazziti

Agli Onorevoli Vicepresidenti e agli Onorevoli Componenti delle Commissioni

Riflessioni e suggerimenti emendativi sulle proposte di legge C. 3139, approvata dal Senato, C. 1986 Campana, C. 2408 Iori, C. 2435 Brambilla e C. 2670 Iori, recanti “Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”, il cui esame in sede referente è stato avviato dalle Commissioni riunite II (Giustizia) e XII (Affari sociali) il 25 giugno 2015.

Gentilissimi Presidenti,
gentilissimi Vicepresidenti,
gentilissimi Parlamentari delle Commissioni Giustizia e Affari Sociali della Camera,

Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni, con sede nazionale in Roma, presente capillarmente nel territorio nazionale con le sue 51 sedi territoriali, ringrazia per l’opportunità offerta di poter collaborare con il legislatore nell’indagine conoscitiva sul *cyberbullismo*, fenomeno gravemente pregiudizievole per le persone di età minore che ne sono vittime e che compromette severamente il loro migliore sviluppo psico-fisico.

La nostra è un’associazione di avvocati che operano prevalentemente per la tutela dei diritti fondamentali delle persone, in particolare di quelle che si trovano in situazione di fragilità e quindi, necessariamente, di quelle di età minore, vulnerabili per la loro condizione personale, che meritano una tutela rafforzata per la piena fruizione dei loro diritti fondamentali in ragione della loro intrinseca debolezza e che costituiscono al contempo il capitale umano più prezioso che ogni Paese e ogni società deve salvaguardare nel presente per il proprio futuro.



Il nostro apporto sarà, quindi, quello di coloro che operano nel settore delle relazioni familiari, che hanno conoscenza da parte delle persone delle dinamiche interne ed esterne alle vite delle loro famiglie; il rapporto fiduciario che ci lega ai nostri Assistiti ci consente infatti l'accesso alla rilevazione e alla riflessione su molte fenomenologie sommerse.

Inoltre il nostro apporto è connesso all'attività di formazione e di ricerca che svolgiamo sui territori: in particolare ci sembrano rilevanti i risultati dei lavori di ricerca e sensibilizzazione effettuate sul territorio di Cassino da parte della nostra sede territoriale su impulso della sua presidente, Avv. Angela Vallerotonda, e che ha coinvolto ragazzi, scuole, genitori e sul territorio di Novara su impulso della sua presidente Avv. Anna Livia Pennetta che ha coinvolto classi delle scuole primarie e delle scuole secondarie, accompagnate da alcuni insegnanti, e il Nucleo di Prossimità della Città di Torino – Coordinamento attività didattiche e Ufficio di P.G. tutela fasce deboli.

Alleghiamo, quali strumenti che riteniamo possano essere utili alla conoscenza del fenomeno sommerso, le relazioni dei percorsi effettuati su bullismo e cyberbullismo nelle sunnomite sedi: si tratta di situazioni campione, che proprio perchè riguardano due centri urbani di media grandezza, nei quali il cd. "controllo sociale" è ancora attivo; offrono quindi il quadro di un fenomeno che non interessa più solo i grandi centri urbani ma è diffuso (all. a e all. b).

Siamo inoltre a conoscenza, nei nostri colloqui con le famiglie e le persone, di abbandoni scolastici, di malesseri fisici e psicologici, di difficoltà sociali e relazionali crescenti da parte di preadolescenti o di adolescenti per la situazione di dileggio cui sono sottoposti da coetanei o da gruppi di pari. Tali situazioni assurgono a livelli drammatici quando gli autori dei comportamenti si avvalgono di strumenti mediatici per la loro pervasività, invasività, immediatezza e potenzialità di diffusione. Per la connessa violazione della dignità della persona e del diritto all'oblio.

Da questa nostra particolare prospettiva, e in relazione sia al testo approvato dal Senato e in II lettura alla Camera, sia alle proposte di legge riunite, ci sembra di dover preliminarmente sottolineare sul piano del metodo che il fenomeno del *cyberbullismo* (ma anche del bullismo in genere) va guardato sotto diverse prospettive per il miglior intervento di contrasto: quello delle vittime dei comportamenti, quello degli autori, quello delle rispettive famiglie, quello del gruppo sociale cui le vittime o autori appartengono: scuola, comunità sportive o altra agenzia educative, sensibilizzazione dei media, dei giornalisti, dei professionisti della comunicazione.

Condividiamo la necessità di un intervento legislativo sul piano della prevenzione e della responsabilità genitoriale. Nutriamo invece perplessità su un approccio penalistico: ci sembra infatti che non l'inasprimento delle pene e l'agire sul piano repressivo costituisca lo strumento principale di promozione del cambiamento e di contrasto al fenomeno, quanto l'intervento in sede amministrativa, sia preventiva, sia contestuale sia successiva e quello in sede giudiziaria anche sulla responsabilità genitoriale.

Ci sembra inoltre che i reati ad oggi contemplati (dall'ingiuria allo *stalking*) siano sufficienti e coprano l'area dei comportamenti il cui disvalore sociale meriti l'intervento giurisdizionale in sede penale, mentre invece difettino i rimedi preventivi, contestuali e successivi, in sede amministrativa, e che proprio in questa area l'intervento legislativo sia necessario.

- A - DEFINIZIONE DI CYBERBULLISMO:

Per quanto concerne la definizione del fenomeno, si ritiene siano da evitare da una parte riferimenti a comportamenti che già costituiscono reato (per la ridondanza inutile e perchè si escludono in tal modo comportamenti che successivamente potrebbero configurare reato). Dall'altra riterremo opportuno evitare anche l'indicazione di strumenti telematici ad oggi conosciuti, perchè le frontiere sono in continua evoluzione e si rischia di escludere situazioni future che potrebbero avere la stessa nocività di quelle attuali per la loro pervasività e invasività.

Conseguentemente si propone la seguente definizione:

“Per bullismo si intendono fatti, atti e comportamenti agiti da minorenni nei confronti di altri minorenni che, anche se non costituiscono un reato, offendono la dignità di questi ultimi ponendoli in una situazione di marginalizzazione, dileggio e ridicolizzazione sociale. Per *cyberbullismo* si intendono gli stessi atti e comportamenti agiti con strumenti telematici o informatici”.

Si condividono *in toto* le finalità di contrasto dell'allarmante fenomeno; le misure -sul piano amministrativo- dovrebbero avere eminentemente carattere formativo, preventivo ed educativo per ridurlo ed eliminarlo; e, successivamente, riabilitativo e conciliativo. Si sottolinea l'esigenza di lasciare alla magistratura specializzata ogni intervento repressivo, nonchè rieducativo personalizzato nell'ambito delle competenze penali minorili, degli interventi amministrativi di cui all'art. 25 R.D. 1204/1934 (che come si vedrà è uno strumento efficace che merita però una rivisitazione legislativa)- lasciando a questa ogni azione di carattere repressivo e anche di sostegno o di intervento sulla genitorialità, nel quadro costituzionale della suddivisione dei poteri.

- B - LE AREE DI INTERVENTO GIURIDICO

Sul piano giuridico, infatti, il fenomeno pretende diversi approcci: amministrativo, civile, e penale:

1) **Amministrativo:** tutte le proposte di legge correttamente, propongono interventi amministrativi, ad opera di diversi soggetti. Per semplificazione si possono così raggruppare:

a. Interventi preventivi:

- i. **Rimozione o oscuramento dei dati:** si condivide l'impostazione dell'art. 2 del DDL 3109 anche se non si comprende perchè onerare la vittima degli atti di cyberbullismo -o gli esercenti la responsabilità genitoriale- di una doppia istanza; questa può essere indirizzata immediatamente sia al responsabile del sito internet sia al Garante per la protezione dei dati personali che vigilerà e, se il responsabile non provvederà all'oscuramento, alla rimozione o al blocco entro le 12 ore successive, provvederà direttamente.

- ii. **Piano di azione integrato** (art. 3 DDL 3109): si condividono costituzione e finalità del Tavolo tecnico.
- iii. **Linee di orientamento per la prevenzione e il contrasto in ambito scolastico** (art. 4 DDL 3109): si ritiene opportuno che le Linee guida possano essere formulate dal MIUR di concerto con il Ministro di Giustizia e con il Ministro del lavoro, salute e politiche sociali per la caratteristica “trasversale” del fenomeno che copre aree diverse di competenza di diversi ministeri e che coinvolge diverse aree dell’amministrazione dagli stessi dipendenti.. I corsi di formazione dovrebbero essere aperti anche a coloro che operano nei centri di aggregazione giovanile.
- iv. **Referente scolastico** (art. 4 DDL 3109): gli atti di bullismo e cyberbullismo non avvengono solo nelle scuole, ma anche in centri di aggregazione giovanile; si ritiene opportuno che ogni centro di aggregazione giovanile possa nominare un referente con analoga funzione.
- v. **Sondaggi** (art. 6 DDL 2408, II comma): dovrebbero essere svolti su modelli predisposti dall’ISTAT, valevoli per tutto il territorio nazionale, per consentire che la rilevazione non riporti dati diversificati che potrebbero avere una scarsa rilevanza per il contrasto per lo stesso livello territoriale (all’interno dello stesso comune o regione) e nazionale. Si ritiene necessario prevedere che i dati raccolti confluiscono in un unico *data base* a livello comunale, regionale e nazionale a cura dell’ISTAT che ne uniformerà anche gli standard al fine di renderli servibili per un’analisi nazionale e comparative dei problemi anche su scala nazionale.

b. Interventi contestuali o immediatamente successivi:

- i. **Ammonimento** (previsto dall’art. 6 del DDL 3109): la procedura è mutuata da quella prevista per il reato di *stalking*. Tuttavia, nel caso delle presenti proposte di legge, si tratta di minorenni ultraquattordicenni e si ritiene che tale ammonimento dovrebbe essere di competenza della magistratura specializzata minorile. In particolare del Pubblico Ministero minorile che ha le competenze e le risorse adatte ad interloquire con un minorenne e a renderlo consapevole del disvalore personale e sociale della sua condotta, e non dal questore. Infine il procedimento lascia scoperta tutta l’area degli infraquattordicenni mentre con costoro l’intervento del PMM minorile sarebbe corretto.
- ii. **Informativa alle famiglie e percorsi personalizzati** (art. 9, II comma, DDL 2408):
Informativa alle famiglie : art. 9 DDL 2408, I comma: certamente la previsione a carico del responsabile dell’agenzia educativa (scuola o altro che sia) di immediata informativa alle famiglie (di autore e vittima) è opportuna e corretta.

Percorsi personalizzati: art. 9 DDL 2408, II comma: il dirigente scolastico, oltre ad informare le famiglie, dovrebbe anche informare il Pubblico Ministero minorile per quanto di competenza (se i fatti o i comportamenti costituiscono reato è già suo dovere). Se saranno stati commessi reati, il PMM dovrà procedere ai sensi di legge; se vi saranno stati comportamenti che non configurino reato, ma siano rilevatori di stato di disagio, sarà il PMM a richiedere l'apertura di un procedimento amministrativo (ex art. 25 del R.D. 1404/1934) al TM nel quale saranno formulati programmi personalizzati per l'autore. Vi è già la competenza del giudice specializzato minorile anche in sede amministrativa e bisogna evitare il sovrapporsi di interventi che corrono il rischio di divenire inefficaci e contraddittori, oltre che dispendiosi. Diverso invece il progetto di sostegno alla vittima: difetta la competenza in materia dell'autorità giudiziaria e, quindi, correttamente può avvenire a cura dei Servizi alla persona, ma che deve essere tempestiva per essere efficace. In questo caso è necessario quindi prevedere un obbligo dei Servizi alla persona di immediata attivazione ai fini di sostegno della vittima.

- c. **Inverventi successivi:** riabilitativi sulla vittima e su autore/autori di reato. Sono da raccomandare percorsi conciliativi e la mediazione penale, laddove vi sia un procedimento penale, in sintonia anche con quanto raccomandato dalle Linee Guida per una giustizia *child friendly* del Consiglio d'Europa (Bruxelles, 17 novembre 2010).
- 2) **Civile:** gli interventi sono necessariamente sulla responsabilità genitoriale sia sotto il profilo patrimoniale sia nella prospettiva dell'esercizio dei doveri-diritti di educare e istruire.
- a. **Profilo patrimoniale (art. 2048 c.c.):** I genitori o il tutore sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori. L'art. 5 del DDL 1986 al riguardo appare tautologico o addirittura limitativo (limita il danno alle condizioni economiche della famiglia, il che fa insorgere anche dubbi di costituzionalità). L'art. 5 del DDL 2435 amplia l'onere economico anche per il tutore alle spese per la riabilitazione dei soggetti violenti e per la cura psicologica degli offesi. A tale proposito si fa notare che i tutori, dei minorenni in situazione di fragilità genitoriale, sono o operatori sociali o professionisti che prestano -in questo ultimo caso del tutto gratuitamente- la loro opera e che alcuna responsabilità hanno avuto ed hanno nel percorso educativo dei loro pupilli. Sarebbe oltremodo grave che, oltre a prestare gratuitamente un'opera particolarmente onerosa, si trovassero poi anche esposti alle conseguenze economiche del comportamento dei ragazzi di cui sono tutori. Ed anzi a tale riguardo andrebbe riformulato l'art. 2048 c.c. prevedendo che dei danni rispondano i genitori anche quando -in ragione della sospensione o della decadenza dalla responsabilità genitoriale- è stato nominato un tutore.
- b. **Profilo del dovere-diritto di educare ed istruire** (art. 315 bis, 316 c.c.; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, *ex multis* art. 29). A tale riguardo è importante che il

procedimento amministrativo di percorso riabilitativo o penale sia concentrato davanti allo stesso giudice specializzato minorile con competenza anche sulla responsabilità genitoriale, per prevedere eventuali percorsi di sostegno o assumere eventuali provvedimenti limitativi o ablativi, quando emergano inidoneità genitoriali pregiudizievoli per il percorso educativo del minore.

3) Penale.

Si ritiene ridondante l'elencazione dei reati contenuta nei DDL. Ogni elencazione corre il rischio anche di escludere eventuali ulteriori comportamenti che dovessero essere in future enucleati dal legislatore come figure di reato. Inoltre si ritiene più opportuna in questa sede la formulazione di strumenti assenti in via preventiva o la riformulazione di strumenti presenti nell'ordinamento ma obsoleti (come ad es. l'art. 25 del R.D. 1404/1934 di cui si dirà qui di seguito), piuttosto che ribadire figure di reato già previste attualmente nell'ordinamento.

** ** *

- **C – L'ART. 25 DEL R.D. 1401/1934: L'INTERVENTO CD. AMMINISTRATIVO DEL GIUDICE SPECIALIZZATO MINORILE: UTILITA' E NECESSITA' DI UNA RIVISITAZIONE**

Una particolare riflessione merita l'applicabilità dell'art. 25 del R.D. 1404/1934 e sgg. che, per i preadolescenti e gli adolescenti, in ragione della fragilità sociale e personale (loro e spesso anche dei nuclei familiari), sta purtroppo conoscendo una "nuova" stagione di applicazione (ad es. per minorenni con problemi di dipendenza, abbandono scolastico etc.) e che non sembra essere stato considerato utilmente applicabile.

Il testo normativo vigente è certamente obsoleto, distante dall'attuale sensibilità giuridica, ma merita di essere rivisitato per la duttilità dello strumento in tutte quelle situazioni in cui il disagio giovanile si estrinsechi in comportamenti devianti che non assurgano a figure di reato.

Infatti i cd. interventi amministrativi attualmente di competenza del Tribunale per i minorenni sono volti al recupero del minore "irregolare per condotta o per carattere mirano alla sua tutela e al suo pieno recupero". Tali misure, peraltro, per espressa previsione normativa (art. 29 R.D. 1404/1934) hanno inoltre il vantaggio di poter perdurare fino ai 21 anni e coprono anche l'area della non imputabilità: sono infatti applicabili anche agli infraquattordicenni: il fenomeno del *cyberbullismo* non è confinabile -sia per gli autori sia per le vittime- alla minore età dai 14 ai 18 anni.

Infine la stessa attuale obsoleta normativa prevede possibili contestuali interventi sulla responsabilità genitoriale (art. 26 u.c. R.D. 1404/1934) e la rivedibilità *in itinere* delle misure che hanno quindi quel carattere di duttilità e personalizzazione che potrebbe costituire uno strumento importante per la rieducazione degli autori di atti di bullismo che non abbiano posto in essere reati.

L'attuale sede legislativa si presta a una meritoria rivisitazione di tale strumento normativo, che è purtroppo tornato di rilevante attualità.



Infine si ritiene doveroso concludere con una riflessione che riguarda la riforma della giustizia civile, pure all'esame della Camera: proprio la presente materia evidenzia come per l'effettiva tutela delle persone di età minore sia necessario un approccio olistico, integrato e multidisciplinare; come sia necessario mantenere davanti allo stesso giudice la competenza penale, amministrativa e civile sulla responsabilità genitoriale. La segmentazione delle competenze e la loro dispersione tra più giudici, mortifica gli interventi a sostegno, educativi e riabilitativi delle persone di età minore e ne vanifica l'efficacia.

Si allegano le relazioni delle Presidenti di Cassino e di Novara, relative al lavoro svolto in tali sedi e ci si riserva di inviare a completamento della presente nota in prosieguo l'indicazione di suggerimenti emendativi.

Ringraziando dell'attenzione e dell'opportunità offerta, si porgono i migliori saluti.

IL PRESIDENTE NAZIONALE
Avv. Maria Giovanna Ruo

Il Presidente della sede di Cassino
Avv. Angela Vallerotonda

Il Presidente della sede di Novara
Avv. Anna Livia Pennetta

Allegati:

All. A: RELAZIONE SEDE DI CASSINO

All B: RELAZIONE SEDE DI NOVARA