



PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI NAPOLI

**On. Sig. Presidente
della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati**

**On.li Componenti
della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati**

Ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto come Procuratore presso il Tribunale per i minorenni di Napoli.

Ritengo assolutamente urgente e necessario che si affronti la questione minorile, adeguando la normativa vigente alle nuove emergenze e predisponendo strumenti efficaci, sia in chiave preventiva che repressiva.

Per questo ho apprezzato particolarmente il lavoro che è stato fatto e la proposta di legge della quale oggi si discute, che certamente nelle sue linee generali è importante e di grande validità.

Mi permetto a riguardo di svolgere alcune osservazioni.

PREMESSA

La legge 29 maggio 2017 n. 71 "*Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione e il contrasto del fenomeno del cyberbullismo*" ha segnato un primo passo per affrontare il complesso e dilagante problema del cyberbullismo, dedicando ad esso uno strumento legislativo speciale, fondato su un approccio più preventivo ed educativo che repressivo.

Con la predetta legge, per la prima volta il contrasto al cyberbullismo è stato indicato come priorità del sistema educativo e sono state poste le basi per un dialogo fra istituzioni diverse, chiamate tutte a realizzare un sistema protettivo che possa prevenire le conseguenze di un uso scorretto di internet.

Il predetto testo legislativo, però, ha il grosso limite di avere considerato solo il cyberbullismo e non anche il bullismo, anche se la prevaricazione off-line spesso si accompagna a quella mediatica.

Al di là delle linee generali dettate per l'educazione all'uso corretto degli strumenti informatici e per la prevenzione dei fenomeni del cyberbullismo, poi, non sono stati apprestati strumenti realmente efficaci per contrastare gli eventi già in atto: inadeguata, considerata l'età che in genere hanno i destinatari della normativa, la previsione della possibilità di chiedere un ammonimento del Questore, e quasi sempre inutili i meccanismi di rimozione di contenuti dal web, posto che quelli previsti non hanno alcuna efficacia rispetto a quanto sia stato eventualmente già trasmesso mediante le numerose ed utilizzatissime applicazioni di messaggistica istantanea.

La proposta di legge oggi in esame ha, innanzitutto, il merito di ampliare la prospettiva ponendosi l'obiettivo *“di favorire la precoce emersione del disagio giovanile, nonché di introdurre misure che possano adeguatamente prevenire e contrastare episodi riconducibili, in particolare, al fenomeno del bullismo in tutte le forme in cui esso si estrinseca...”*.

Essa, poi, riconosce e cerca di colmare la lacuna ordinamentale derivante dal fatto che *“sotto il profilo penalistico, non esiste attualmente una disposizione normativa idonea a comprendere e, conseguentemente, a sanzionare tutte le forme di bullismo penalmente rilevanti”*.

E' fondamentale la previsione nel disegno di legge di sanzioni penali per talune condotte col proposito, come indicato nella relazione, di *“lanciare un'operazione culturale rivolta ai soggetti di minore età. Questi ultimi devono essere resi edotti del fatto che alcune condotte integrano un fatto di reato connotato da un grave disvalore sociale.”*

Proprio la diffusa mancanza di consapevolezza delle gravi conseguenze che possono avere talune condotte è il dato che appare oggi più preoccupante: abbiamo fornito ai nostri ragazzi uno strumento potentissimo per l'ampliamento delle conoscenze e dei contatti senza, però, dettare regole adeguate a prevenire i pericoli connessi alla libera navigazione e alla diffusione dei contenuti immessi sul web.

E', quindi, importante dettare regole generali e, anche, prevedere sanzioni penali per specifiche condotte particolarmente lesive.

Infine condivido la scelta di non creare una nuova norma penale ma di ampliare la portata incriminatrice dello stalking: gli atti di bullismo, infatti, anche secondo quanto affermato in più occasioni dalla cassazione (cfr. da ultimo sentenza 11/06/2018, n. 26595) possono integrare il reato di cui all'art. 612 bis c.p. quando siano state poste in essere una pluralità di condotte vessatorie che abbiano determinato un'evidente alterazione delle condizioni di vita della persona offesa (nel caso esaminato dalla Suprema Corte il ragazzo aveva prima interrotto la frequenza e poi cambiato scuola) unitamente all'accertato stato di ansia e di paura per la propria incolumità fisica.

OSSERVAZIONI SUI SINGOLI ARTICOLI DEL DISEGNO DI LEGGE

Art. 1 (modifiche all'art. 612 bis del codice penale)

La nuova formulazione dell'art. 612 bis c.p. seguendo l'intento di sanzionare gli atti di bullismo correttamente estende, al comma 1, la portata incriminatrice della norma, prevedendo condotte prima non contemplate che sono tipiche nei casi di bullismo: *percuote, ingiuria, diffama, umilia ed emargina*.

Credo che l'enucleazione sia completa, sia idonea a coprire tutte le forme di bullismo e di cyberbullismo e che i termini utilizzati siano di facile interpretazione.

La norma così come formulata, peraltro, può sicuramente anche fornire copertura sanzionatoria ad episodi di mobbing in ambito lavorativo.

Opportuno è certamente l'inserimento dell'attenuante a effetto speciale di cui all'art. 612 bis comma 4 c.p., che risponde ad un principio di responsabilizzazione del reo per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato.

Art. 2 (Modifica dell'art. 731 del codice penale)

La relazione alla proposta di legge in esame riconosce che: *“contrastando la dispersione scolastica è...possibile intercettare anche mediante la scuola il disagio giovanile che successivamente potrebbe sfociare in atteggiamenti antisociali”*.

La dispersione scolastica è certamente, infatti, una prima spia del disagio di un minore e delle carenze educative del suo nucleo familiare.

È d'altra parte un dato di fatto che quasi tutti i ragazzi autori di reato abbiano alle spalle percorsi scolastici accidentati o interrotti, tanto che può dirsi certa la correlazione fra povertà educativa e devianza.

Secondo i dati rilevati dalla *“Cabina di regia sulla dispersione scolastica e la povertà educativa”*, istituita dalla ministra Valeria Fedeli, la dispersione scolastica è in calo (nel 2016 il tasso di coloro che hanno abbandonato gli precocemente gli studi è stato del 13,8% contro il 20,8% di dieci anni fa) ma restano forti gli squilibri territoriali con Sicilia, Campania e Sardegna, con percentuali sopra la media nazionale.

A ciò si aggiunga che, secondo i dati presentati a luglio 2019 alla Camera dall'Invalsi nel nostro Paese, la povertà educativa è diffusa anche fra bambini e ragazzi che frequentano la scuola. Anche da questo studio sono emersi forti squilibri territoriali.

Valutati questi elementi, può certamente affermarsi che la dispersione scolastica debba oggi essere considerata come una vera e propria emergenza e che il contrasto a tale grave fenomeno sia fondamentale anche al fine di prevenire la devianza.

Oggi la violazione da parte dei genitori del dovere di impartire o far impartire ai figli adeguata istruzione integra una semplice contravvenzione (art. 731 c.p.) per la quale è prevista una sanzione (fino a trenta euro di ammenda) del tutto inadeguata rispetto alla gravità del fatto.

La norma, peraltro, come ribadito di recente dalla Corte di Cassazione (cfr. Corte di Cassazione, sezione III Penale, sentenza 6 dicembre 2016-31 gennaio 2017, n. 4520) ha riguardo solo all'istruzione elementare mentre resta del tutto priva di sanzione l'inosservanza dell'obbligo scolastico negli ulteriori gradi.

L'iter previsto per le segnalazioni degli alunni inadempienti dal decreto Ministeriale n. 489/2001 (disposizioni riprese dalla Legge 53/03 e dal decreto legislativo 76/05), non sempre rispettato, è peraltro estremamente farraginoso, prevedendo il contributo di più soggetti ed enti (dirigente scolastico, servizio sociale e sindaco) e risentendo, quindi, dell'inerzia o lentezza anche di uno solo di essi.

Il sistema dei servizi sociali, peraltro, è assolutamente carente sul territorio, soprattutto nelle regioni ove è più alto il tasso di dispersione.

L'intervento dell'Autorità Giudiziaria minorile è così in questa materia spesso tardivo e poco efficace lì dove, invece, un'azione precoce consentirebbe di predisporre percorsi di sostegno per la famiglia e di accompagnamento educativo per i minori nonché di ridurre il ricorso a provvedimenti altamente invasivi come quelli di allontanamento dei minori dal contesto familiare.

Il disegno di legge in esame certamente ha il merito di avere esteso l'ipotesi incriminatrice a tutto il ciclo scolastico obbligatorio.

La sanzione prevista, però, pur se superiore a quella attuale, non costituisce certamente un valido deterrente per i genitori.

La norma così come formulata, peraltro, non è assolutamente idonea a contrastare il fenomeno grave e ricorrente dell'elusione dell'obbligo effettuata mediante ripetute assenze.

Per affrontare organicamente il problema e rendere realmente effettivo l'obbligo è, inoltre, necessario modificare i meccanismi di segnalazione da parte dei dirigenti scolastici, oggi alquanto complessi e lenti.

In coerenza con la nuova disposizione che sanziona penalmente i genitori che omettono di impartire o fare impartire ai figli l'istruzione obbligatoria, valutata la qualifica di pubblico ufficiale ricoperta dai dirigenti scolastici, sarebbe opportuno ribadire per loro l'obbligo di segnalazione dei bambini e ragazzi che non frequentano la scuola alla Procura presso il Tribunale ordinario perché proceda in ordine al reato, prescrivendo altresì la trasmissione di detta segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni.

Si propone, quindi, la modifica dell'articolo di legge nel senso sotto riportato:

“Art. 731 c.p.

I genitori o il tutore e chiunque abbia in affidamento un minore che ometta di impartirgli o di fargli impartire l'istruzione obbligatoria, è punito con l'arresto fino a mesi tre e con l'ammenda fino a euro 5.000.

Qualora il minore abbia già conseguito il diploma della scuola secondaria di primo grado le predette pene si applicano disgiuntamente.

Salvi gli obblighi di denuncia previsti dall'art. 331 c.p.p. e di segnalazione previsti dalle altre disposizioni di legge, il dirigente scolastico deve segnalare tempestivamente al Procuratore presso il Tribunale per i minorenni l'alunno che, essendo ancora soggetto all'obbligo scolastico, nell'arco del trimestre si assenti per un numero complessivo di giorni venti”.

Art. 3 (modifiche alla Legge 29 maggio 2017, n. 71)

Le modifiche apportate con la presente norma alla Legge 71/2017 mi sembrano positive ed utili nella parte in cui introducono un obbligo per i dirigenti scolastici di segnalare alla Procura presso il Tribunale per i minorenni “gli studenti iscritti all'istituto scolastico”, coinvolti a qualsiasi titolo in atti di bullismo.

Osservo, però, che, considerato che è previsto anche il coinvolgimento immediato dei genitori da parte della scuola in “iniziative di carattere educativo

nei riguardi dei minori”, potrebbe crearsi confusione e incongruenza fra gli interventi effettuati dalla scuola e quelli posti in essere dall’ autorità giudiziaria.

Sarebbe, quindi, opportuno limitare l’obbligo di segnalazione alla Procura presso il Tribunale per i minorenni ai casi più gravi (condotte non occasionali), o quando i fatti siano indicativi di un disagio dei minorenni coinvolti ovvero nel caso in cui l’intervento della scuola non abbia sortito effetti.

Al fine di prevenire la devianza dei minorenni inseriti in particolari contesti familiari sarebbe opportuno in generale estendere gli obblighi di segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni anche seguendo le indicazioni emerse dal Tavolo 10 degli Stati Generali della Lotta alle Mafie inserendo una norma che preveda che:

- il Procuratore della Repubblica, quando procede per taluni dei delitti indicati nell’art. 407, comma secondo lett. a) e, comunque, per i delitti previsti dall’art. 609 decies c.p., là dove emergano situazioni pregiudizievoli per l’integrità psico-fisica di soggetti minorenni, riconducibili a condotte dei genitori idonee a integrare i presupposti per un intervento di cui agli artt. 330 e 333 c.c., provveda a darne immediata comunicazione al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni;
- la polizia giudiziaria quando procede all’arresto o al fermo o esegue ordinanza cautelare o decreto di esecuzione pena a carico di persone per taluni dei delitti indicati nell’art. 4 bis della L. 354/1975 e, comunque, per i delitti previsti dall’art. 609 decies c.p., segnali immediatamente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni la presenza nel nucleo familiare di persone minorenni, redigendo opportuna annotazione di servizio.

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*)

Per quanto attiene alla proposta di modifica dell’istituto previsto dagli artt. 25 ss. del R.DL 1934/1404 si evidenzia che esso introduce nel sistema minorile uno strumento di prevenzione della devianza che va mantenuto, pur se in una diversa formulazione.

Le norme che lo prevedono, infatti, consentono un intervento precoce ed in via preventiva dell’ autorità giudiziaria minorile anche nei confronti dei minorenni non imputabili.

E’, però, certamente necessaria una revisione delle norme, anche per renderle più aderenti ai dettami costituzionali, con una tipizzazione delle condotte, l’introduzione del contraddittorio pieno e la presenza del difensore sulla base dei parametri del giusto processo ex art. 111 Cost. e, quando possibile, una gradualità di interventi, sì da rendere possibile il passaggio dall’uno all’altro, quando il primo si sia rivelato insufficiente.

TIPIZZAZIONE DELLE IPOTESI DI INTERVENTO

Pur trovando giusto l'intento di offrire una tipizzazione delle ipotesi di applicazione dell'istituto, non condivido, però, la scelta di ridurre l'intervento alle sole ipotesi tipizzate nel disegno di legge in esame, rispetto ad una serie di comportamenti altrettanto pregiudizievoli che elencherò e che meritano certamente l'intervento del tribunale per i minorenni.

Posto, infatti, che devono rimanere ferme le ipotesi elencate negli artt. 25 bis e 26 del R.DL 1404/1934, si suggeriscono le seguenti ulteriori ipotesi che dovrebbero rendere possibile l'intervento:

- gravi e reiterate trasgressioni delle regole dettate dai genitori con conseguente impossibilità di controllo da parte dei predetti
- Rifiuto o abbandono della frequenza scolastica
- Tossicodipendenza
- Alcoldipendenza
- Ludopatia
- Disturbi alimentari
- Fuga da casa e vagabondaggio
- Appartenenza a bande giovanili violente
- L'aver posto in essere atti di bullismo e cyberbullismo
- L'aver posto in essere atti persecutori
- L'aver agito con violenza in casa
- L'essere stati in qualunque modo inconsapevolmente coinvolti nelle attività illecite dei genitori o l'avervi comunque assistito

PROCEDIMENTO

Nella proposta in esame, l'intervento del difensore è previsto solo qualora, fallito il percorso educativo, il Tribunale decida di applicare la misura del collocamento in comunità.

A parere della scrivente, sarebbe invece opportuno anticipare la presenza del difensore sin dal momento in cui si instaura il procedimento col ricorso del Pubblico Ministero, prevedendo che, nel caso in cui non risulti nominato un difensore di fiducia, il minore sia assistito da un difensore d'ufficio.

La fase esecutiva, poi, dovrebbe essere delegata agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni della Giustizia, di concerto con i servizi sociali e con i servizi sanitari territoriali.

TIPOLOGIA E GRADUALITA' DEI PROVVEDIMENTI

Si propone che quando l'affidamento al Servizio Sociale appaia ab initio inidoneo, il Tribunale possa disporre direttamente il collocamento in comunità del minore.

Allo stesso modo il Tribunale dovrebbe poter procedere successivamente nel caso in cui vi sia stata violazione del provvedimento di affidamento al servizio sociale.

Art. 6 (Numero telefonico gratuito nazionale e applicazione informatica per dispositivi mobili)

Sia l'istituzione del numero gratuito nazionale che l'applicazione informatica mi sembrano di grande utilità per fare emergere fenomeni di bullismo e sostenere le vittime di tali reati.

Nel ringraziare per l'attenzione resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.

Cordiali saluti.

Il Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale per i minorenni di Napoli
Maria de Luzenberger Milnernsheim

