



3. sottrazione internazionale di minorenni



26. Al fine di garantire il diritto del minorenne a mantenere relazioni personali con entrambi i genitori e alla luce della Convenzione dell'Aja sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minorenni, il Comitato raccomanda all'Italia di considerare la possibilità di modificare le disposizioni del Codice penale che configurano come reato la sottrazione internazionale di minorenne, al fine di facilitare al genitore che abbia sottratto illecitamente il minorenne alla famiglia il ritorno allo Stato parte insieme al minorenne stesso.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 26

La materia della sottrazione internazionale di persone di minore età è disciplinata dalla Convenzione de L'Aja del 1980, ratificata dall'Italia con la Legge. 64/1994, e dal Regolamento 2201/2003 del Consiglio d'Europa, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di responsabilità genitoriale, che detta norme procedurali sostitutive rispetto a quelle previste dalla Convenzione per i rapporti tra Stati membri dell'Unione europea. È applicabile altresì la Convenzione dell'Aja del 1996, al fine di ottenere il rimpatrio di un minorenne trasferito o illecitamente trattenuto in uno stato estero.

In ambito penale è tutt'ora in vigore in Italia **l'art. 574-bis c.p. "Sottrazione e trattenimento di minore all'estero"**, in riforma del quale è da tempo auspicata l'approvazione dei disegni di legge attualmente pendenti in Parlamento. Allo stato, infatti non è ancora iniziato l'esame dei vari disegni di legge in materia, volti ad abrogare l'art. 574-bis c.p. e ad introdurre la fattispecie di reato nel titolo XII dei "Delitti contro la libertà personale", mediante l'introduzione di un art. 605-bis c.p., rubricato "Sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci"³⁰ (nella

³⁰ In tal senso, il DDL S 1867, comunicato alla Presidenza l'8 aprile 2015, assegnato alla Seconda Commissione Permanente (Giustizia) il 4 giugno 2015 e di cui non è ancora iniziato l'esame; il DDL S 247, presentato in Senato l'11 aprile 2018 e ritirato il 18 luglio 2018, nonché il DDL S 692, presentato in Senato il 19 luglio 2018, assegnato alla Seconda Commissione Permanente (Giustizia) in sede redigente il 17 ottobre 2018 e di cui non è ancora iniziato l'esame.



cui formulazione sono richiamati non solo il genitore ed il tutore, bensì anche il curatore nonché “chi ne abbia la vigilanza o la custodia” [del minore] ovvero semplicemente **“Sottrazione e trattenimento di minore all'estero”** (testo che prevedrebbe la riduzione della pena per il genitore che collabori al rimpatrio del minore)³¹. Inoltre, il DDL 2863 prevedrebbe l'istituzione di un Organismo di coordinamento investigativo. Si noti che in seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 102/2020, il terzo comma dell'articolo 574-bis c.p. dev'essere interpretato nel senso che non vi è applicabilità automatica della pena accessoria della sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale, bensì l'eventuale applicazione è rimessa alla valutazione del giudice. Tale scelta è senz'altro da accogliersi con favore, poiché esclude un automatismo irragionevole, che non consentiva al giudice di tenere conto dell'eventuale concreto interesse della persona di minore età a conservare la relazione giuridica con il genitore sottrattore nonostante la grave condotta accertata. Rilevante è altresì la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con pronuncia n. 454 del 19 novembre 2020, ha previsto “un'incriminazione penale volta a punire la sottrazione internazionale di minorenni, anche quando quest'ultima sia opera di un genitore, è in linea di principio idonea ad assicurare, segnatamente a causa del suo effetto dissuasivo, la protezione dei minorenni contro siffatte sottrazioni nonché la garanzia dei loro diritti. L'applicazione della disposizione che prevede una simile incriminazione è inoltre riconducibile all'obiettivo di lotta contro dette sottrazioni nell'interesse della tutela dei minori” (causa C 454-19).

Dal 2000 al 2020³² è stato registrato un generale incremento delle istanze di ritorno pervenute all'Autorità Centrale, con un aumento del 116% registrato nell'anno 2016, anno in cui sono state registrate 216 domande di ritorno, delle quali 152 attive e 64 passive.

Negli anni seguenti, al contrario, vi è stato un progressivo decremento per un totale di 188 domande pervenute nel 2020 (delle quali, 128 attive e 60 passive) e, secondo gli ultimi dati disponibili, 79 istanze pervenute nel primo semestre del 2021.

Tra il 2019 ed il 2020 non è stato registrato un grande cambiamento, avendo registrato per il 2019 un totale di 190 domande di ritorno e 188 per l'anno seguente. È pertanto possibile affermare che l'impatto dell'emergenza sanitaria da COVID-19 non abbia inciso significativamente sul numero totale di domande di ritorno pervenute all'Autorità Centrale. D'altro canto, appare interessante evidenziare la divisione tra i casi attivi ed i passivi, a conferma della tendenza già evidenziata nell'11° Rapporto CRC: **nel 2020 sono stati infatti registrati 128 casi attivi** – rispetto ai 109 dell'anno precedente – **e sono scesi i casi passivi, 60** rispetto al 2019 quando erano stati registrati 81 casi. Da segnalare, a far data dal 31 dicembre 2020, la situazione del Regno Unito, ove non trova più applicazione la normativa contenuta nel Regolamento Bruxelles II-bis (Regolamento n. 2201/2003) nel caso di rapporti con altri Stati Membri, bensì vien applicata soltanto la Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione dei minorenni. Il numero di casi trattati dall'Autorità Centrale tra il 2020 ed il primo semestre del 2021 è rimasto sostanzialmente invariato alla luce dei dati finora disponibili (20 casi contro 10 casi pervenuti nel primo semestre dell'anno successivo).

È tuttavia importante evidenziare come i **dati analizzati consentano di fornire una visione solamente parziale del fenomeno**, essendo riferiti alle sole domande, attive e passive, proposte con l'assistenza dell'Autorità Centrale Italiana. I dati sopra riportati non tengono infatti conto delle istanze presentate direttamente agli Uffici giudiziari competenti ai sensi dell'art. 29 Convenzione Aja 1980, in quanto non è possibile, allo

³¹ Il DDL 2863, comunicato alla Presidenza il 21 giugno 2017, assegnato alla Seconda Commissione Permanente (Giustizia) il 25 luglio 2017 e di cui non è ancora iniziato l'esame; nonché il DDL C 2014, presentato alla Presidenza della Camera il 24 luglio 2019, assegnato alla Seconda Commissione Permanente (Giustizia) in sede referente il 28 ottobre 2019 e ritirato il 27 luglio 2020.

³² Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, Servizio Statistica, “Analisi statistica delle attività dell'Autorità Centrale italiana ai sensi della Convenzione de L'Aja del 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori”. I dati dal 2006 al primo semestre del 2021 sono disponibili alla pagina: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?facetNode_1=0_6&selectedNode=0_6_0_2

Si precisa inoltre che i dati hanno come oggetto soltanto le sottrazioni internazionali da e verso Paesi che hanno ratificato la Convenzione de l'Aja del 1980 e che hanno visto il coinvolgimento delle Autorità Centrali nominate ai sensi della stessa Convenzione. I dati analizzati hanno tenuto conto anche dell'Annuario Statistico 2020 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale disponibile alla pagina: https://www.esteri.it/it/sala_stampa/publicazioni-e-book/archivio_annuario/



stato, raccogliere in Italia i dati dei Tribunali per i Minorenni e all'estero degli organi competenti in materia. Parallelamente al Ministero della Giustizia anche il Ministero degli Affari Esteri raccoglie i dati riferiti a minorenni italiani interessati da condotte sottrattive la cui segnalazione è pervenuta a detta autorità. Ancora una volta, tuttavia, non essendovi alcun raccordo tra i dati raccolti dall'una o dall'altra autorità, non è possibile comprendere l'effettiva e definitiva entità del fenomeno sottrattivo.

Infine, in vista dell'ormai **prossima entrata in vigore in data 1° agosto 2022 del Regolamento 2019/1111** (c.d. Bruxelles II ter, o Bruxelles II bis - recast), i cui capi III e IV si applicheranno ai casi di trasferimento illecito o mancato ritorno di una persona di minore età concernenti più di uno Stato membro, a integrazione della Convenzione dell'Aia del 1980, di rilievo appare il principio di concentrazione della competenza sulle domande in materia di sottrazione internazionale in un numero limitato di sedi territoriali: tale criterio viene ritenuto uno strumento essenziale per la riduzione dei tempi di trattazione delle cause in materia di sottrazione di minorenni e favorirebbe altresì la specializzazione dei giudici in materia. Il Regolamento nel merito conferma sostanzialmente le previsioni del Bruxelles II-bis, introducendo l'istituto della mediazione facoltativa, attivabile parallelamente al procedimento giudiziale. Si evidenzia che sarà pertanto necessario provvedere all'istituzione di un Punto Centrale per la mediazione familiare internazionale. Il termine indicato per definire la procedura è rimasto di sei settimane per ciascun grado di giudizio e per la fase di esecuzione della decisione.

La riforma del processo civile introdotta dalla Legge 206/2021 si pone in linea con il principio di concentrazione come previsto dal Regolamento europeo in quanto all'art. 1 comma 24 è prevista l'attribuzione delle competenze in materia di sottrazione internazionale alle sezioni distrettuali del nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Parlamento** di promuovere iniziative tese ad acquisire e far confluire presso l'Autorità Centrale i dati sulle sottrazioni da tutte le fonti interessate (Autorità Giudiziarie, Ministero dell'Interno e Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale), anche per gli anni pregressi, in modo tale da avere una completa documentazione sull'entità del fenomeno sottrattivo;
2. Al **Parlamento** di avviare l'esame dei DDL attualmente pendenti per l'abrogazione dell'art. 574-bis c.p. e l'adozione di un art. 605-bis c.p., che ponga la libertà personale come bene giuridico leso dal delitto di sottrazione internazionale di minorenni. Tale fattispecie dovrà prevedere ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità in caso di effettiva cooperazione da parte del sottrattore nel rimpatrio del minorenne nonché la possibilità di ricorrere a strumenti investigativi efficaci;
3. All'**Autorità Centrale** presso il Ministero della Giustizia di istituire un Punto Centrale per la mediazione familiare internazionale.