



5. sottrazione internazionale di minori

104

Ambiente familiare e misure alternative

Dall'analisi dei **dati nazionali** pubblicati dal Ministero della Giustizia¹³⁰ emerge che, mentre le istanze di rimpatrio pervenute all'Autorità Centrale italiana per **i casi di sottrazione passivi** (dall'estero verso l'Italia) sono in calo rispetto al 2014 – 55 nel 2015, 63 nel 2014 – appaiono invece in costante crescita le segnalazioni di **casi attivi** di sottrazione internazionale (dall'Italia verso l'estero), pari a **156** nel 2015, laddove erano stati 152 nel 2014¹³¹. In particolare, dalla lettura dei dati statistici raccolti tra il 2000 e il 2015, è evidente come – se dal 2000 al 2006 l'andamento era oscillante e non significativo – dal 2007 l'aumento è stato notevole e progressivo, tanto che il numero di casi di sottrazioni attive segnalate nel 2015 è risultato essere quasi triplo rispetto all'anno 2000¹³². Ciò dipende con ogni probabilità da diverse concause, tra cui l'aumento consistente di matrimoni e convivenze tra individui di differente cittadinanza, prodotto dall'incremento dei flussi migratori (che incide allo stesso modo sulle sottrazioni attive e passive), ma in parte certamente anche dalla crisi economica, che costringe molti stranieri residenti in Italia a far ritorno nel Paese d'origine. L'analisi di tali dati rende doveroso lo svolgimento di alcune riflessioni in merito all'opportunità di massimizzare gli sforzi per prevenire i fenomeni sottrattivi, mediante

l'intensificazione dei controlli alle frontiere, affinché non vengano sottratti minori nonostante l'emissione dei divieti d'espatrio e affinché i divieti d'espatrio pronunciati dall'Autorità Giudiziaria, così come le dichiarazioni di revoca del consenso all'espatrio, risultino registrati in tempi brevi nelle liste di frontiera¹³³. Sarebbe altresì utile che il Ministero della Salute promuovesse una ricerca sperimentale sugli effetti a lungo termine della sottrazione internazionale e che sostenesse corsi di aggiornamento e protocolli psicoterapeutici da parte di personale specializzato, con provata qualificazione accademica nel campo delle psicopatologie derivanti da sottrazione parentale.

A livello nazionale non si riscontrano riferimenti espliciti alla sottrazione internazionale nel Piano Nazionale Infanzia¹³⁴.

Nel contesto dello spazio giudiziario europeo, **l'obbligo convenzionale gravante sullo Stato rifugio** è affiancato da uno specifico obbligo di cooperazione e coordinamento con il giudice del luogo di residenza abituale del minore. L'art. 11, par. 8, del Regolamento CE 2201/2003 prevede infatti che nel caso in cui l'Autorità Giudiziaria dello Stato rifugio abbia negato il rimpatrio del minore ai sensi dell'art. 13 Conv., il giudice dello Stato di residenza abituale del minore possa adottare una seconda decisione, valutati gli elementi di fatto e le considerazioni di diritto adottate dal giudice dello Stato rifugio, che potrà

¹³⁰ 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", 2015.

¹³¹ Le istanze di ritorno hanno visto, nel 2015, il coinvolgimento di un totale di 64 bambini nei casi passivi e di 190 bambini nei casi attivi.

¹³² In particolare si segnalano 53 casi di sottrazione attivi nel 2000, 102 nel 2007 e 156 nel 2015.

¹³³ Dalla lettura dei dati pubblicati sull'Annuario Statistico 2015 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale risulta in aumento anche il numero di nuove segnalazioni al MAE, passato da 71 nel 2013, a 77 nel 2014;

se nel 2013 il MAE ha trattato complessivamente 215 casi, nel 2014 i casi trattati sono stati 231. Alla data di redazione del presente Rapporto non risultano ancora disponibili i dati del 2016, relativi all'anno 2015.

¹³⁴ Tuttavia la Sen. Donatella Mattesini ha proposto la mozione n. 1/00482 al Senato, nella seduta del 03.11.2015, sulla sottrazione internazionale dei minori, che ha individuato quali elementi di debolezza del sistema un uso diffuso delle eccezioni al rimpatrio previste al proprio interno ed enunciate all'art. 13; tra queste la più frequentemente utilizzata è l'invocazione del fondato rischio, per il minore, di essere esposto, in caso di ritorno, a pericoli fisici o psichici, oppure di trovarsi in una situazione intollerabile (cfr. Conv., art. 13, lett. b).



prevalere sulla contraria decisione del medesimo. L'art. 42, inoltre, stabilisce che, ricorrendo determinate condizioni, tale decisione sia munita di un particolare certificato atto ad attribuirle immediata efficacia esecutiva anche nello Stato richiesto. La norma, nelle intenzioni del legislatore comunitario, attribuendo allo Stato di residenza abituale il potere di giudice di ultima istanza sul rimpatrio, avrebbe dovuto garantire una più piena attuazione al principio generale del ritorno immediato del minore. Oggi, tuttavia, dopo dieci anni di applicazione del Regolamento di Bruxelles II-bis, si registra **un'applicazione assai limitata di tale disposto normativo**, sia in Italia sia all'estero. Ciò non solo per lo scarso ricorso a tale strumento di giustizia, che è ancora evidentemente poco noto agli operatori del diritto e comporta costi elevati dovuti dall'attivazione di due diverse autorità giudiziarie, ma anche per la scarsa efficacia dello strumento stesso¹³⁵. Si invoca quindi una più puntuale diffusione della conoscenza di tale strumento tra i privati e gli operatori del diritto, nonché un uso meno cauto e prudente di tale norma da parte della magistratura.

A livello penale, l'attuale normativa di riferimento è data dagli artt. 574 e 574 bis c.p. Tali norme sono contenute nel capo IV, Titolo XI del Libro Secondo, recante "Dei delitti contro l'assistenza familiare" e sono ancora oggi tese a tutelare il diritto del genitore esercente la responsabilità genitoriale o di chi esercita la vigilanza o la custodia, tanto che il consenso del minore (ultraquattordicenne ai sensi del comma 2

dell'art. 574 bis c.p.) non ha funzione discriminante, ma meramente attenuante. Prevedendosi inoltre all'art. 574 bis c.p. in quattro anni il massimo edittale di pena, si determina l'inapplicabilità dei principali e più efficaci mezzi di ricerca della prova: intercettazioni telefoniche e ambientali in primo luogo, nonché misure di custodia cautelare.

Allo scopo di riformare la materia è doveroso citare i **Disegni di Legge** già segnalati nell'8° Rapporto, che si propongono l'abrogazione degli articoli 574 e 574 bis c.p., nonché l'introduzione dell'art. 605 bis c.p. in materia di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci¹³⁶. La norma, collocando il reato nell'ambito dei "delitti contro la libertà personale", avrebbe il pregio di riconoscere il minore come "soggetto di diritto". Essa sancirebbe inoltre la procedibilità d'ufficio per tale reato e prevedrebbe pene aumentate rispetto a quelle già stabilite, nonché la possibilità di procedere al fermo e all'arresto e all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche.

Appare necessario riflettere, tuttavia, sull'effetto che l'inasprimento delle pene potrebbe avere sulle sottrazioni attive: nella prassi, infatti, non raramente accade che le Autorità dello Stato rifugio neghino il rimpatrio del minore proprio a cagione del fatto che il sottrattore, spesso genitore affidatario della prole, potrebbe essere costretto a non fare rientro nel Paese d'origine, unitamente al figlio, nel timore di essere sottoposto a processo e a misure restrittive della libertà¹³⁷. Parrebbe invece in tal senso più utile prevedere ipotesi di

¹³⁵ Si pensi che, fatto salvo un primo caso – risalente al 2009, in cui il Tribunale per i Minorenni di Reggio Emilia ha ordinato il ritorno, in riforma di una decisione portoghese, fornendo il certificato ex art. 42 Reg. – gli altri casi che hanno visto coinvolti i giudici italiani sono stati tutti problematici. Si considerino tra gli altri: il caso *Campanella*, in cui la decisione resa dal Tribunale per i Minorenni e poi dalla Corte di Appello di Roma è stata disapplicata in conseguenza della nota sentenza pronunciata dalla Corte CEDU nel caso omonimo; ed

il caso *Povse*, che ha dato prova dell'assenza di un'efficace cooperazione tra i giudici degli Stati UE.

¹³⁶ DDL S. 1867, assegnato alla Commissione Giustizia il 4 giugno 2015, ma non ancora sottoposto ad esame; è invece in corso di esame il DDL S. 611.

¹³⁷ Si consideri che, tra l'altro, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nel procedimento X c. Lettonia, n. 27853/09, par. 73, ha criticato il giudice nazionale lettone per non aver tenuto conto, nel decidere del rimpatrio, delle difficoltà oggettive che



riduzione di pena o addirittura di non punibilità, qualora il minore venga entro breve tempo riaccompagnato nel Paese di residenza abituale dal sottrattore. Allo stesso modo, appare necessario riflettere sull'opportunità di riformulare l'art. 574 bis c.p. senza prevedere all'ultimo comma la pena accessoria dell'automatica sospensione della responsabilità genitoriale; sospensione che potrebbe parimenti indurre lo Stato rifugio a negare il rimpatrio del minore.

Non è stato dato seguito alle Raccomandazioni poste dal Gruppo CRC con l'8° Rapporto, in quanto l'Italia non ha ancora approntato una **lista di mediatori internazionali**, né ha concluso contratti di cooperazione con le Organizzazioni di mediazione specializzate. In assenza di una formazione specializzata dei mediatori, cui possano accedere le parti agevolmente nel contesto italiano, è lecito domandarsi se i Tribunali minorili possano comunque suggerire il ricorso a percorsi di mediazione familiare.

Nel panorama giurisprudenziale italiano è possibile segnalare soltanto un precedente, ad opera di un Tribunale minorile¹³⁸. È necessario sottolineare tuttavia che esso presentava caratteristiche molto peculiari, poiché le parti sentite in giudizio non solo non avevano escluso la possibilità di addivenire a un accordo sulla futura residenza del figlio minore, ma si erano addirittura dichiarate disponibili a discutere i termini di una futura riconciliazione.

Ciò che è certo è che l'impossibilità di accedere, in Italia, a figure di mediatori specializzati incide negativamente sulla percentuale di casi di sottrazioni passive che si concludono con un accordo delle parti. Non è un caso, infatti, che dall'analisi dei dati del Ministero della Giustizia

emerga una percentuale di casi di sottrazione – archiviati tra il 2000 e il 2015 – con un accordo delle parti nelle sottrazioni attive pari al 10%, mentre nelle sottrazioni passive tale percentuale si ferma al 4%.

È altrettanto importante considerare come, dai dati statistici forniti dal Ministero della Giustizia e già citati, risulti che tra il 2010 e il 2015 ben il 52% delle sottrazioni internazionali oggetto di segnalazione all'Autorità Centrale si sono risolti prima dell'apertura del procedimento ai sensi dell'art. 7 della Legge 64 del 15 gennaio 1994. È possibile quindi che in tale percentuale rientrino anche ipotesi di accordo raggiunto tra le parti e non comunicato all'Autorità Centrale. Con la **Legge 101 del 18 giugno 2015**, pubblicata sulla G.U. del 9 luglio 2015 ed entrata in vigore il successivo 10 luglio, è stata ratificata la Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996, relativa alla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. La Convenzione riconosce all'art. 7 che l'Autorità dello Stato contraente in cui la persona di età minore aveva la sua residenza abituale, immediatamente prima del trasferimento illecito o del suo mancato ritorno, mantenga la sua competenza giurisdizionale a decidere della responsabilità genitoriale, fino a che la residenza abituale del minore non sia radicata presso altro Stato (per essersi il minore integrato nel suo nuovo ambiente e per non aver presentato l'affidatario – conoscendo o avendo dovuto conoscere il luogo in cui si trovava il minore – domanda di rientro durante il periodo in corso d'esame). È importante precisare che la Convenzione utilizza la stessa definizione di trasferimento illecito della Convenzione

ostavano alla possibilità per la madre di seguire il minore; così pure in B c. Belgio, n. 4320/2011, par. 73.

¹³⁸ Tribunale per i Minorenni di Bologna, ordinanza del 5 marzo 2015.



de L'Aja del 1980, ma non presuppone che la decisione sul rimpatrio del minore venga assunta ai sensi di tale Convenzione. La ratifica della Convenzione da parte dell'Italia avrà quindi l'effetto di introdurre strumenti di risoluzione nei casi di sottrazione internazionale tra l'Italia e alcuni Stati nei quali non è ancora in vigore la Convenzione de L'Aja del 1980, come ad esempio la Federazione Russia.

Continua l'attività della **Task force interministeriale in materia di sottrazione internazionale di minori**.

Essa prevede la partecipazione dei Ministeri della Giustizia, dell'Interno e degli Affari Esteri, che si incontrano all'incirca ogni due mesi. Il suo ruolo è di coordinamento operativo ed è esteso a tutti i casi di sottrazione di minore che presentano criticità, indipendentemente dal fatto che essi siano oggetto di segnalazione e trattazione da parte dell'Autorità Centrale o del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Le note delle riunioni non sono rese pubbliche per evidenti motivi di riservatezza. Ciò non consente tuttavia un adeguato monitoraggio delle attività della Task force. Sarebbe utile e opportuno rafforzarne l'operato, consentendole di acquisire la qualità e i poteri di un vero e proprio organo istituzionale.

Pertanto **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Parlamento** di sostenere ogni iniziativa utile a riformare il reato di sottrazione internazionale di minori, attualmente contemplato all'art. 574 bis c.p.p., introducendo ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità in caso di effettiva restituzione del minore da parte del sottrattore entro breve tempo e rendendo facoltativa la pena accessoria della sospensione della responsabilità genitoriale, prevedendo altresì la possibilità per tale ipotesi criminosa di ricorrere alle intercettazioni telefoniche e ambientali, alle misure restrittive della libertà personale e alla misura preventiva della custodia cautelare;
- 2. Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale** di rafforzare la Task force interministeriale in materia di sottrazione internazionale di minori, consentendole di acquisire la qualità e i poteri di un vero e proprio organo istituzionale; e al **Ministero degli Interni** di intensificare i controlli alle frontiere affinché non vengano sottratti minori, nonostante i divieti giudiziari d'espatrio e le revoche del consenso trasmesse tramite le Questure e i Consolati;
- 3. All'Autorità Centrale presso il Ministero della Giustizia** di istituire un Punto Centrale per la mediazione familiare internazionale.