

### 3. SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI MINORENNI



26. Al fine di garantire il diritto del minore 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 ONU raccomanda all'Italia di considerare la possibilità di modificare le disposizioni del Codice penale che configurano come reato la sottrazione internazionale di minorenni, al fine di facilitare al genitore che abbia sottratto illecitamente il minore alla famiglia il ritorno allo Stato parte insieme al minore stesso.

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

Ai sensi dell'**art. 11 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza**:

"1. Gli Stati parti adottano provvedimenti per impedire gli spostamenti e i non-ritorni illeciti di fanciulli all'estero.  
2. A tal fine, **gli Stati parti favoriscono la conclusione di accordi bilaterali o multilaterali oppure l'adesione ad accordi esistenti**".

Dal dicembre 2000, momento di costituzione del Gruppo CRC in Italia, la materia della sottrazione internazionale di persone di età minore è stata oggetto di diverse novità dal punto di vista normativo, in materia di strumenti di prevenzione e repressione.

Altri interventi, pur auspicabili, tardano invece a intervenire. Interventi che si rendono tuttavia necessari in quanto il fenomeno della sottrazione internazionale di minorenni, nel suo complesso, è aumentato nel corso degli anni.

Da una comparazione tra i primi **dati nazionali pubblicati dal Ministero della Giustizia**<sup>19</sup> nel 2006 e gli ultimi, relativi al 2019, si nota infatti un incremento: mentre nel 2006 si registravano 151 casi – di cui 83 attivi (dall'Italia verso l'estero) e 68 passivi (dall'estero verso l'Italia) – nel 2019 sono stati 234 (di cui 136 attivi e 98 passivi). Peraltro, mentre tra il 2018 (con 243 casi totali, di cui 157 attivi e 86 passivi) e il 2019 vi è stata una leggera diminuzione, si rileva che dal 2007 in poi vi è stato un aumento notevole e progressivo dei casi attivi, ossia di minorenni sottratti dall'Italia verso l'estero, laddove i casi passivi sono stati piuttosto fluttuanti. Nel momento in cui si scrive non sono disponibili, inoltre, i dati relativi al primo semestre 2020 e non è pertanto possibile verificare quanto l'emergenza sanitaria da COVID-19 abbia inciso sul fenomeno.

Come evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, vi sono numerose concause alla base di tale incremento, tra cui l'aumento consistente di matrimoni e convivenze tra individui di differente cittadinanza – prodotto dall'incremento dei flussi migratori – e la crisi economica che ha costretto molti stranieri residenti in Italia a far ritorno al Paese d'origine. Proprio alla luce dei dati, si rendono più che mai necessari interventi di carattere preventivo, come l'intensificazione dei controlli alle frontiere, al fine di impedire la sottrazione di minorenni nonostante l'emissione di divieti di espatrio da parte delle autorità giurisdizionali, nonché la rapida registrazione nelle liste di frontiera delle dichiarazioni di revoca del consenso all'espatrio.

Lo strumento fondamentale è la **Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori**, ratificata dall'Italia con la Legge 64 del 15 gennaio 1994. La Convenzione ha sen-

19 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 2019 sono disponibili alla pagina: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?facetNode\\_1=0\\_6&-selectedNode=0\\_6\\_0\\_2](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 abbiano ratificato la Convenzione de l'Aja del 1980 e che abbiano visto il coinvolgimento delle Autorità Centrali nominate ai sensi della stessa Convenzione.





z'altro avuto, e ha tutt'ora, un ruolo fondamentale con riferimento agli **aspetti civili del fenomeno**.

Nell'ambito del diritto dell'Unione Europea bisogna segnalare che la materia è attualmente normata dal **Regolamento (CE) 2201/2003 del Consiglio d'Europa del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale** (c.d. Regolamento Bruxelles II-*bis*).

È ancora, con la **Legge 101 del 18 giugno 2015**, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 9 luglio 2015, l'Italia è stata l'ultimo Paese dell'Unione Europea a ratificare e dare esecuzione alla **Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori**. Detta Convenzione può essere invocata per ottenere il rimpatrio di un minore che sia stato trasferito o trattenuto illecitamente all'estero. Per quanto riguarda gli **aspetti penalistici**, occorre ricordare che soltanto con l'art. 3, comma 29, lett. b) della **Legge 94 del 15 luglio 2009**, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", è stato introdotto il delitto di **"sottrazione e trattenimento di minore all'estero"**, di cui all'attuale art. 574-*bis* c.p.<sup>20</sup>.

È da guardare con favore la **sentenza della Corte Costituzionale n. 102 del 6-29 maggio 2020**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 574-*bis*, terzo comma, nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento del minore all'estero comporti la sospensione della responsabilità genitoriale, anziché prevedere la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale. In questo modo, il giudice, in assenza

20 Detta norma si colloca sistematicamente nel Capo IV, Titolo XI del Libro secondo del Codice penale, recante "Dei delitti contro l'assistenza familiare". Se ne desume che il bene giuridico tutelato è il diritto del genitore o di chi eserciti la vigilanza o la custodia sul minore: originariamente, all'epoca di adozione della norma, tale diritto era inteso in termini di "potestà genitoriale" che, a seguito della riforma di cui al D.lgs. 28 dicembre 2013 n. 1549, invece, deve intendersi come "responsabilità genitoriale". Secondo l'attuale formulazione della norma, quindi, passano in secondo piano i beni giuridici della libertà personale e dei diritti fondamentali del minore, pur soggetto passivo della condotta del sottrattore.

di un intervento legislativo, può tenere conto del fatto che il genitore autore della sottrazione abbia collaborato poi a garantire il rientro della persona di età minore.

Negli anni si sono succeduti vari disegni di legge in materia, volti, in particolare, ad abrogare l'attuale art. 574-*bis* c.p. e a inserire la fattispecie di reato nell'ambito 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"**<sup>21</sup> ovvero semplicemente **"Sottrazione e trattenimento di minore all'estero"**; testo senz'altro da guardare con maggior favore, in quanto prevede una riduzione della pena per il genitore che collabori al rimpatrio del minore<sup>22</sup>. Come è stato rilevato nel 10° Rapporto CRC, l'introduzione di una tale norma, prevedendo pene edittali più elevate, "avrebbe il pregio di consentire di procedere al fermo e all'arresto dell'indagato, nonché di poter ricorrere sul piano investigativo allo strumento delle intercettazioni telefoniche, un potenziale valido ausilio al fine di ottenere il rintraccio della persona di età minore". Tuttavia, tale auspicata riforma non è ancora intervenuta. Nello stesso anno in cui è stato introdotto il reato di sottrazione internazionale di minori (2009), e prendendo atto dell'incremento di casi verificatosi in quel periodo (dagli 89 casi del 1998 ai 258 casi del 2009), il Ministero degli Esteri ha provveduto alla **costituzione di una task force interministeriale sulla sottrazione internazionale di minori**, con lo scopo di coordinare una pronta e unitaria reazione da parte delle istituzioni competenti in caso di segnalazione di

21 In particolare: 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 testo proposto per il nuovo art. 605-*bis* prevede sostanzialmente un innalzamento delle pene rispetto all'attuale formulazione della norma. Dal tenore analogo 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.

22 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. Del medesimo tenore è 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 di cui non è ancora iniziato l'esame.



episodi di sottrazione internazionale.

Peraltro, i DDL attualmente pendenti in Parlamento prevedono l'istituzione di ulteriori organismi di controllo e vigilanza. In particolare, il DDL 2863 del 21 giugno 2017 prevede l'istituzione di un **Organismo di coordinamento investigativo**, mentre il DDL C.2014 del 24 luglio 2019 prevede l'istituzione di un **Dipartimento per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'allontanamento e della sottrazione di minori** che, oltre a poteri investigativi, avrebbe anche poteri di intermediazione giudiziaria nei Paesi esteri. In entrambi i casi è previsto che il Ministero della Giustizia relazioni annualmente al Parlamento sui casi di sottrazione internazionale di minori e sulle misure di prevenzione e contrasto adottate. Il 3 luglio 2020, dato che le **misure adottate dagli Stati per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19** sono state talora utilizzate come strumento per impedire il rientro dei minori sottratti nel Paese di residenza abituale, in violazione di quanto disposto dalla Convenzione dell'Aja del 1980, la Conferenza dell'Aja ha pubblicato una **Guida per la corretta applicazione della Convenzione del 1980**<sup>23</sup>. In particolare, la Guida si riferisce alla corretta applicazione dell'art. 13, par. 1, lett. b) della Convenzione, che esclude il ritorno del minore laddove vi siano fondati rischi di pericoli fisici o psichici. Inoltre, posto il problema del difficile funzionamento dei tribunali nel periodo dell'emergenza – che incide sul diritto di accesso alla giustizia – è stato indicato di privilegiare ove possibile lo strumento della mediazione. Tale strumento viene peraltro valorizzato nel **Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio d'Europa del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori**, il quale troverà applicazione a partire dal 1 agosto 2022 (ad eccezione degli artt. 92, 93 e 103, che si applicano dal 22 luglio 2019). L'art. 25 valorizza la mediazione e altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie "a meno che ciò non vada contro l'interesse superiore del minore, non sia appropriato al caso specifico e non ritardi indebitamente il procedimento". Uno degli scopi dichiarati del Regolamento è proprio quello di migliorare le norme in

materia di sottrazione, di rendere più celeri i procedimenti, garantendo il diritto del minore a esprimere la propria opinione nel procedimento di ritorno (che si svolge ai sensi della Convenzione dell'Aja).

Lo scopo di garantire la celerità dei procedimenti sembra essere perseguito anche dal recente orientamento della Suprema Corte di Cassazione, la quale ha **escluso la nomina di un curatore speciale del minore** nei procedimenti relativi al rimpatrio nel luogo di residenza abituale<sup>24</sup>. Ciò in quanto, a detta della Suprema Corte, il minore non è parte di tale procedimento e, in ogni caso, la mancata nomina di un curatore "è giustificata dalla sua incompatibilità con i caratteri di urgenza e provvisorietà che connotano il relativo procedimento". Sull'esempio di quanto avvenuto presso la Procura di Vicenza, si segnala inoltre la necessità di valutare l'istituzione di una Procura nazionale con personale specializzato nella trattazione di casi di sottrazione internazionale dei minori, allo scopo di realizzare indagini celeri ed efficienti laddove, purtroppo, gli strumenti di prevenzione si rivelino insufficienti.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. 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 minori. Tale fattispecie dovrà prevedere pene edittali idonee a permettere strumenti investigativi efficaci, ma anche benefici e premi per i genitori che nel procedimento di rimpatrio cooperino;
2. All'**Autorità Centrale presso il Ministero della Giustizia** di istituire un Punto Centrale per la mediazione familiare internazionale;
3. Al **Ministro dell'Interno** di incrementare l'operato della *task force* interministeriale e i controlli alle frontiere per prevenire i casi di sottrazione di minorenni, in attesa che l'eventuale approvazione dei DDL in discussione o di altri futuri permetta l'introduzione di un organismo di controllo e vigilanza.

<sup>23</sup> HCCH, *COVID-19 Toolkit*, disponibile su <https://assets.hcch.net/docs/538fa32a-3fc8-4aba-8871-7a1175c0868d.pdf>.

<sup>24</sup> Cass. Civ. Sez. I, sentenza n. 4792 del 24 febbraio 2020.