



### 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 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

La materia della sottrazione internazionale di minorenni è disciplinata dalla Convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980, ratificata dall'Italia con la Legge 64/1994, e dal Regolamento (UE) n. 2019/1111 del Consiglio d'Europa, 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, che detta norme procedurali sostitutive rispetto a quelle previste dalla Convenzione per i rapporti tra Stati membri dell'Unione Europea e che è entrato in vigore il 1° agosto 2022, in sostituzione del Regolamento (CE) n. 2201/2003. È applicabile altresì la Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996, al fine di ottenere il rimpatrio di un minore 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 DDL attualmente pendenti in Parlamento<sup>23</sup>, prevedendo però ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità in caso di effettiva cooperazione da parte del sottrattore nel rimpatrio della persona di minore età nonché la possibilità di ricorrere a strumenti investigativi efficaci. Tra essi è in corso di esame alla 2<sup>a</sup> Commissione Permanente Giustizia il DDL S. 404/2022, che propone l'abrogazione degli articoli 574 e 574-bis, nonché introduzione dell'articolo 605-bis del Codice Penale in materia di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone di minore età o incapaci. La norma prevede lo spostamento della fattispecie di reato dai delitti 'contro l'assistenza familiare' a quelli, punibili in modo più incisivo, 'contro la libertà personale' (vittima sarebbe il minore o l'incapace, privati del diritto inalienabile della libertà personale e non chi esercita la responsabilità genitoriale); prevede inoltre la **procedibilità d'ufficio** e l'inasprimento delle pene. È possibile affermare che la previsione della procedibilità d'ufficio e l'aggravamento delle pene se da un lato consentirebbe di accedere a strumenti di indagine più incisivi ed efficaci, d'altro canto rischierebbe di ostacolare il ritorno del minore nel luogo di residenza a causa delle inevitabili conseguenze penali che colpirebbero il genitore sottraente, che, frequentemente, è il prevalente *caregiver* del minore trasferito<sup>24</sup>. Ed infatti, il genitore responsabile potrebbe rifiutarsi di tornare in Italia con il minore in ragione del rischio di essere ritenuto penalmente responsabile e sottoposto a detenzione, con conseguente separazione della persona di minore età da tale genitore (sul punto si veda la Guida alle buone prassi nell'ambito della convenzione dell'Aja del 25 ottobre 1980 sugli

<sup>23</sup> Cfr. 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. Inoltre, si cita il DDL 2863/2017, assegnato alla 2<sup>a</sup> Commissione permanente Giustizia, ma mai discusso, che avrebbe il pregio di prevedere l'istituzione di un Organismo di coordinamento investigativo.

<sup>24</sup> Tale considerazione trova conferma anche nei dati statistici riferiti all'anno 2022, in cui si sono registrate 84 istanze all'Autorità Centrale relative a casi attivi provenienti dal padre che indicavano quale responsabile della sottrazione la madre del minore, a fronte di 11 istanze presentate dalla madre che indicavano il padre quale responsabile. La differenza numerica è inferiore nei casi passivi, in cui tuttavia la madre è indicata quale responsabile in un numero di casi quattro volte più elevato di quelli in cui il padre è indicato come colui che agisce la sottrazione.



aspetti civili della sottrazione internazionale di minori); anche il ricorso e le possibilità di successo di una mediazione *cross-border* si ridurrebbero, posto che la procedibilità d'ufficio impedirebbe all'istante di rimettere la querela e la conseguente pendenza di un procedimento penale renderebbe del tutto inefficace se non improponibile la risoluzione volontaria e amichevole della controversia<sup>25</sup>.

Tra il 2021 e il 2022 non è stato registrato un grande cambiamento nel **numero delle istanze di ritorno** pervenute all'Autorità Centrale Italiana, essendo state registrate per il 2021 un totale di 158 domande di ritorno, a fronte di 159 per l'anno seguente, con un aumento dei casi attivi ed una diminuzione dei casi passivi. Si registra comunque nell'ultimo biennio una diminuzione rispetto al biennio precedente, caratterizzato dalla diffusione della pandemia da COVID-19, in cui erano pervenute 190 istanze nel 2019 e 188 nel 2020. Ancor più sensibile è la riduzione del numero delle istanze pervenute nell'ultimo biennio se paragonata al numero di istanze pervenute all'Autorità Centrale tra il 2014 e il 2018, anni in cui le istanze erano sempre superiori a 200. Da segnalare come **lo Stato maggiormente coinvolto nelle sottrazioni attive**, cioè dall'Italia verso l'estero, sia **nel 2022 il Regno Unito**, forse per effetto della Brexit. Il numero più elevato di sottrazioni verso l'Italia nel 2022 ha interessato invece l'Ucraina e questo è con ogni probabilità un effetto diretto o indiretto della guerra in corso<sup>26</sup>.

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 della Convenzione dell'Aja del 1980, in quanto non è possibile, allo stato attuale, 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 e della Cooperazione Internazionale 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 confronto tra i dati raccolti dall'una o dall'altra autorità, **non è possibile comprendere l'effettiva e definitiva entità del fenomeno sottrattivo**.

Infine, la riforma del processo civile introdotta dalla Legge 206/2021 prevede all'art. 1 comma 24 prevede 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 procedere nell'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 tuttavia prevedere ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità in caso di effettiva cooperazione da parte del sottrattore nel rimpatrio del minore, nonché la possibilità di ricorrere a strumenti investigativi efficaci;
3. Al **Ministero dell'Interno** di incrementare l'operato della task force interministeriale ed i controlli alle frontiere per prevenire i casi di sottrazione, in attesa che l'eventuale approvazione dei DDL in discussione o altri permetta l'introduzione di un organismo di controllo e vigilanza.

<sup>25</sup> Proprio in tema di mediazione, appare utile segnalare che su sollecitazione dell'Autorità Centrale Convenzionale anche in adempimento previsione normativa Art. 25 Regolamento (EU) 2019/1111, art. 7, lett. c) Convenzione dell'Aja del 1980, art. 31, lett. b) Convenzione dell'Aja del 1996, è in corso di organizzazione il primo corso in Italia per mediatori familiari *cross-border* specializzati in sottrazione internazionale di minori organizzato dall'Autorità Centrale Convenzionale, ICALI, REUNITE, Università Milano Bicocca, Università di Genova, Defense for Children, con patrocinio FIAMEF, AIAF, UNCM, Cammino, EJNita 2.0.

<sup>26</sup> 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" in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)