

Audizione informale in 2° Commissione Senato sul ddl 404

(Sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci)

Vi ringrazio per la convocazione e per l'attenzione rivolta alla nostra associazione.

Rappresento per delega della Presidente avv. Grazia Ofelia Cesaro, l'Unione Nazionale Camere Minorili, composta da 39 camere territoriali. Sono, insieme alla Collega Silvia Veronesi, responsabile del settore internazionale.

UNCM, la nostra associazione, per lo sviluppo dell'attività scientifica, ha al suo interno cinque settori: civile, penale, internazionale, psicosociale e neuroscienze, ove sono coinvolti gruppi di lavoro con eventi di formazione e approfondimento che vedono la partecipazione e collaborazione di avvocati su tutto il territorio nazionale. I responsabili del settore penale, avv. Christian Serpelloni e avv. Ilaria Summa hanno contribuito alla stesura delle nostre osservazioni.

L'associazione è composta da circa 1000 avvocati esperti in diritto di famiglia e minorile, impegnati nelle difese sia avanti ai Tribunali Ordinari sia avanti ai Tribunali per Minorenni, e ciò sia in rappresentanza dei genitori sia come curatori dei minori.

UNCM fa inoltre parte del network di associazioni¹ che si occupano di tutela infanzia in Italia; il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC) si occupa del monitoraggio sull'applicazione della Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) in ogni Stato aderente.

Il capitolo del Rapporto CRC n. 12 relativo alla sottrazione internazionale di minori vede come capofila UNCM, nella persona della Presidente Grazia Ofelia Cesaro.

I dati

Prima di entrare nel merito degli argomenti per cui UNCM è stata convocata, vorrei partire dai dati, a nostra disposizione, soffermandomi su quelli relativi alla sottrazione internazionale di minore.

Dal 2000 al 2020 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 passive².

¹ <https://gruppocrc.net/chi-siamo/>

² I dati sono raccolti dal Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, Servizio Statistica e rinvenibili al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?facetNode_1=0_6&selectedNode=0_6_0_2

Si precisa 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.

Negli anni seguenti, al contrario, vi è stato un progressivo decremento. Per il 2022, sono pervenute all'Autorità Centrale, in relazione ai casi in cui opera la Convenzione sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori (L'Aja 25.10.1980), 185 domande (119 attive e 66 passive), in linea con i precedenti 3 anni ³.

Per quanto riguarda gli Stati interessati, il numero maggiore di casi attivi (e quindi di minori residenti in Italia e portati o trattenuti all'estero) è verso il Regno Unito (15 casi), la Francia (11 casi), la Germania (9 casi), la Spagna (8 casi).

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 ⁴. Nel 2021 il Ministero Affari Esteri aveva in carico complessivamente 219 casi, di cui 48 pervenuti nel 2021. La distribuzione per aree geografiche conferma che la maggior parte dei casi sono in ambito UE (87, di cui 19 nel 2021) ed Europa non UE (53 di cui 11 nuovi); numeri inferiori interessano gli altri continenti: Paesi Africani Sub Sahariani (7 casi di cui 1 nel 2021), Mediterraneo e M.O. (29 di cui 4 nel 2021), Americhe (32, di cui 12 nel 2021), Asia e Oceania (11 di cui 1 nel 2021)

I dati analizzati consentono di fornire una visione solamente parziale del fenomeno, essendo riferiti alle sole domande, attive e passive, proposte con l'assistenza dell'Autorità Centrale Italiana o segnalati al Ministero degli Esteri. Essi non tengono conto delle istanze presentate direttamente agli Uffici giudiziari competenti ai sensi dell'art. 29 Convenzione Aja 1980, in quanto non è possibile, allo stato, raccogliere in Italia i dati dei Tribunali per i Minorenni e all'estero degli organi competenti in materia.

Pertanto UNCM ritiene necessario 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 ⁵.

Il disegno di legge:

Il disegno di legge in esame abroga gli artt. 574 e 574 bis c.p. introducendo, nel codice penale, un'unica norma riguardante la *'sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci'* nell'art. 605 bis. La fattispecie di reato non rientrerebbe più quindi tra i delitti *'contro l'assistenza familiare'* ma in quelli, punibili in modo più incisivo, *'contro la libertà personale'*; la

³ I dati sono stati pubblicati il 20 marzo scorso al seguente link:

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_6&facetNode_2=0_6_0_2&contentId=SST421043&previousPage=mg_1_14

⁴ Cfr: Annuario Statistico 2020 del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale disponibile alla pagina https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2022/12/annuario_statistico_2022_WEB_psw.pdf

⁵ <https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2012/08/Sottrazione-internazionale.pdf>

vittima sarebbe il minore o l'incapace, privati del diritto inalienabile della libertà personale, e non chi esercita la responsabilità genitoriale.

Il ddl prevede la procedibilità d'ufficio, un inasprimento delle sanzioni penali, con conseguente possibilità di procedere al fermo ed all'arresto, nonché all'utilizzo delle intercettazioni telefoniche.

UNCM accoglie con favore l'individuazione della libertà personale come bene giuridico lesa dal delitto di sottrazione o trattenimento di persone minori o incapaci. Ritiene che si sarebbe potuto mantenere la distinzione tra sottrazione e trattenimento in Italia e sottrazione e trattenimento all'Estero.

UNCM vede anche con favore la possibilità di accedere a strumenti di indagine più incisivi ed efficaci; è necessario che sia possibile ad esempio effettuare intercettazioni telefoniche e altro, risultato che potrebbe ottenersi non solo con l'aumento del limite edittale di pena, ma anche, e forse più opportunamente, inserendo il reato tra quelli indicati negli artt. 266, 380 e/o 381 c.p.p., senza necessità di aumento delle pene.

UNCM evidenzia inoltre la necessità di alcune integrazioni al primo comma, un approfondimento sul secondo comma dell'art. 605bis e un ripensamento sulla previsione di procedibilità d'ufficio.

Il testo proposto

Al fine di evitare un vuoto normativo, **UNCM ritiene necessario inserire, al primo comma, tra i soggetti a cui il minore o l'infermo di mente è sottratto o contro la cui volontà è stato condotto o trattenuto, anche la persona o il Servizio affidatario ai sensi dell'art. 4, 5 e 5 bis l. 184/1983 ed il tutore ex art. 424 c.c. Inoltre, ritiene opportuno mantenere l'inciso, presente nel vigente art. 574 c.p. "impedendo in tutto o in parte allo stesso l'esercizio della responsabilità genitoriale".**

Di difficile interpretazione e comprensione appare il secondo comma dell'articolo 605bis, come formulato nel DDL. Esso riprende il secondo comma del vigente art. 574 c.p., dove si distinguono due ipotesi, in base all'età del minore (infra o ultraquattordicenne). Il vigente art. 574 bis c.p. prevede invece che il reato sussista se compiuto nei confronti di minore (senza limitazione di età), mentre il consenso dell'ultraquattordicenne assume rilevanza ai fini della quantificazione della pena.

Nella formulazione proposta, invece, già al primo comma si prevede che la sottrazione o la conduzione all'estero costituisce reato se compiuta nei confronti di minore di anni 18 e dalla lettura del primo comma sembrerebbe ininfluenza, ai fini della configurabilità del reato ed ai fini della pena applicabile, il consenso prestato dal minore ultraquattordicenne.

Si ritiene opportuno quindi un maggior approfondimento sul punto.

La procedibilità d'ufficio

L'obiettivo da raggiungere, in caso di sottrazione internazionale di minore, a cui tendono tutti gli strumenti internazionali, è quello del rientro del minore.

Nelle Osservazioni conclusive del 2019⁶, il documento con cui il Comitato ONU rende noto il proprio parere sullo stato di attuazione della CRC e/o dei Protocolli Opzionali nel Paese esaminato, il Comitato ha raccomandato all'Italia, *“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”* “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”.

L’aggravamento delle pene e la procedibilità di ufficio potrebbe scoraggiare chi intende commettere il reato (come auspicato in relazione), ma d’altro canto potrebbe 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; il genitore responsabile potrebbe rifiutarsi di tornare in Italia con il minore in ragione del rischio di essere ritenuto penalmente responsabile, sottoposto a detenzione, e separato dal minore.

La guida alle buone prassi nell’ambito della convenzione dell’Aja del 25 ottobre 1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori ⁷, che esamina l’eccezione di fondato rischio prevista dall’art. 13 par. 1 lett.b), considera anche l’ipotesi in cui il genitore sottraente si opponga al rientro, eccependo il rischio di essere ritenuto penalmente responsabile per il trasferimento o il mancato ritorno illecito del minore; l’incarcerazione del genitore potrebbe infatti portare a una separazione del minore dal genitore, creando un fondato rischio per il minore stesso. L’ipotesi di fondato rischio, invece, non sussiste né potrà essere sollevata, nel caso in cui sussistano dei meccanismi per cui *“le accuse o, se del caso, il mandato d’arresto possano essere ritirati”*.

Infine, ma non meno importante, l’art. 25 del regolamento UE 1111/2019, come la Convenzione Aja, menzionano espressamente la mediazione come un sistema necessario per abbassare la conflittualità e auspicare una maggiore tenuta del nuovo assetto raggiunto. La guida pratica per l’applicazione del regolamento Bruxelles II bis⁸ suggerisce che, quanto prima possibile e in qualsiasi fase del procedimento, il giudice direttamente o, se del caso, con l’assistenza delle Autorità centrali, dovrebbe invitare le parti a riflettere se sono disposti a ricorrere alla mediazione o ad altri mezzi di risoluzione alternativa delle controversie, a meno che ciò non sia contrario all’interesse superiore del minore.

UNCM, insieme ad ICALI, è impegnata a far conoscere lo strumento della mediazione cross-border in materia di sottrazione internazionale, strumento che nel campo ha dato ottimi e rapidi risultati. Nella prassi internazionale, si è visto che la possibilità di rimessione di querela può portare al successo della mediazione e ad accordi tra i genitori che facilitino o prevedano il rientro del minore.

Aderendo alle raccomandazioni del Comitato ONU, **UNCM rileva che il DDL dovrebbe prevedere che il reato sia punito a querela e/o delle ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità, in**

⁶ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/056/81/PDF/G1905681.pdf?OpenElement>

⁷ <https://assets.hcch.net/docs/3b708423-d9c7-4882-8563-ee5e593253fa.pdf>

⁸ https://e-justice.europa.eu/287/EN/ejn_s_publications

caso di rientro spontaneo e/o effettiva cooperazione da parte del sottrattore nel rimpatrio del minorene.

Conclusioni

UNCM ritiene che la proposta legislativa debba riuscire a trovare un giusto equilibrio tra l'esigenza di pronto intervento e l'obiettivo del rientro del minore. Equilibrio che si può ottenere prevedendo la possibilità di ricorrere alle intercettazioni e a più incisivi strumenti in fase di indagini, inserendo la nuova ipotesi di reato tra quelle indicate negli artt. 266, 380 e/o 381 c.p.p., e al contempo, la punibilità a querela e/o delle ipotesi di riduzione della pena o di non punibilità, in caso di rientro spontaneo e/o effettiva cooperazione da parte del sottrattore nel rimpatrio del minorene.

Inoltre, sarebbe opportuno che all'intervento legislativo sulla norma penale, si associassero iniziative tese ad una migliore conoscenza dei dati relativi al fenomeno della sottrazione ed alla promozione dello strumento della mediazione cross-border, attraverso l'istituzione di un Punto Centrale per la mediazione familiare internazionale, presso l'Autorità centrale.

Si ringrazia per la convocazione e si resta a disposizione di ulteriori approfondimenti.

Roma, 18 maggio 2023

Avv. Grazia Ofelia Cesaro

Presidente U.N.C.M.



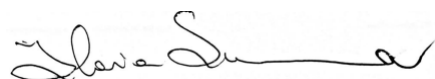
Avv. Maria Manuela Toma

Co-Responsabile Settore Internazionale
Delegata per l'audizione



Avv. Ilaria Summa

Co-Responsabile Settore Penale



Avv. Silvia Veronesi

Co-Responsabile Settore Internazionale



Avv. Christian Serpelloni

Co-Responsabile Settore Penale

