



N. 16/1 – gennaio 2025

A.S. n. 404-A – Disposizioni in materia di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci

Il disegno di legge in titolo, **di iniziativa dei senatori Stefani, Potenti e altri, approvato con modifiche in sede referente dalla Commissione giustizia**, reca disposizioni in materia di sottrazione si propone di assicurare una tutela penale più efficace ai minori e agli incapaci che vengano sottratti al genitore affidatario, al tutore, al curatore o a chi ne abbia la vigilanza o la custodia.

Quadro normativo

L'**articolo 573 c.p.** è inserito nel capo dedicato ai delitti contro l'assistenza familiare. È un reato comune che sanziona due condotte:

- la **sottrazione** di un minore, che abbia compiuto gli anni quattordici, col consenso di esso, al genitore esercente la responsabilità genitoriale o al tutore,
- il **trattenimento** del minore contro la volontà del medesimo genitore o tutore.

Si tratta di un delitto procedibile a querela e comune che si consuma nel momento in cui viene interrotto di fatto il vincolo di soggezione con l'altro genitore, indipendentemente dal fine perseguito dal soggetto agente o dal minore. Infatti, le condotte di sottrazione o ritenzione sono considerate integrate e penalmente rilevanti nel caso in cui si possa ritenere che, per mezzo delle stesse, si abbia violazione dei poteri di vigilanza o di custodia del genitore o del tutore, bene giuridico che la norma intende salvaguardare.

Affinché si realizzi il delitto in esame, e la contestuale applicabilità della pena minore della reclusione fino a due anni, è necessario che il minore abbia prestato il consenso all'allontanamento, poiché in caso contrario si configurerebbe l'ipotesi di cui all'art. 574 codice penale. Il consenso deve essere valido e non estorto con violenza, minaccia o in modo fraudolento.

Il secondo comma prevede una circostanza attenuante nel caso in cui il fatto sia commesso per fini di matrimonio e una circostanza aggravante se è commesso per fine di libidine.

L'**articolo 574 c.p.** prevede **due distinte fattispecie**:

- la **sottrazione di persone incapaci**, che consiste nel fatto di chiunque sottragga o ritenga contro la volontà del genitore esercente la responsabilità, del tutore, del curatore o di chi ne abbia la vigilanza o la custodia, un minore degli anni quattordici o un infermo di mente;

- la **sottrazione non consensuale di minorenni**, egualmente sanzionata, che consiste invece nella sottrazione o ritenzione, contro la volontà dei medesimi soggetti, di un minore che abbia compiuto gli anni quattordici senza il suo consenso.

Nella fattispecie di cui all'art. 574, primo comma, l'eventuale consenso alla sottrazione del minore o dell'incapace è privo di rilevanza ai fini del reato, in quanto proveniente proprio da chi, incapace di consentire per età o per patologia, è dall'ordinamento protetto. Nella fattispecie di cui al secondo comma, la **mancanza del consenso** del minore ultraquattordicenne assume il valore di **elemento differenziale** fra questa e quella di sottrazione consensuale di minorenni, reato meno severamente punito dall'articolo 573 c.p. (reclusione fino a due anni). Il consenso del minore ultraquattordicenne deve avere sempre carattere immanente, non deve esser viziato da errore, violenza o inganno, né può esser in contrasto con espressa disposizione di legge, ovvero con l'ordine pubblico o il buon costume.

In entrambe le ipotesi soggetti passivi sono i genitori, il tutore o il curatore.

Il consenso del minore ultraquattordicenne ad una sottrazione a fine di libidine o di matrimonio, per espressa previsione dell'art. 574, non esclude il reato (per l'estensione agli effetti penali della nozione di matrimonio alla costituzione di un'unione civile tra persone dello stesso sesso si veda l'articolo 574-ter c.p.).

Se il fatto è commesso a fine di libidine o di matrimonio, nel caso di sottrazione di persone incapaci si applicherà la norma in esame essendo stato abrogato dalla legge n. 66 del 1996 l'articolo 524 che disciplinava il reato di ratto di persona minore degli anni quattordici o inferma, a fine di libidine o di matrimonio. Nell'ipotesi di sottrazione non consensuale di minorenni invece, si applicherà l'articolo 605 c.p. (sequestro di persona) e non più gli articoli 522 e 523 (che disciplinavano i reati rispettivamente di ratto a fine di matrimonio e di ratto a fine di libidine) abrogati dalla legge del 1996. Può ritenersi eventualmente configurabile il **concorso fra la sottrazione di persona incapace e la violenza sessuale**, quando il fine di libidine si sia estrinsecato nel compimento di atti sessuali dal minore non consentiti.

Occorre ricordare che fra le molteplici disposizioni penali "in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" contenute nella legge n. 69 del 2019 (c.d. legge sul codice rosso) si inserisce l'introduzione di una nuova fattispecie di reato, la "**costrizione o induzione al matrimonio**", contemplata dall'art. 558 *bis* c.p. Ad integrare gli estremi del nuovo delitto è, in primo luogo, la condotta di chiunque, con *violenza* o *minaccia*, "costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile" (comma 1°). In secondo luogo, la condotta di chiunque, "approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile". Le pena comminata è quella della reclusione, da 1 a 5 anni. Se la vittima è un minore di età ultraquattordicenne, si prevede che la pena possa essere aumentata (comma 3°); se la vittima è un minore infraquattordicenne, la pena comminata è la reclusione da 2 a 7 anni (comma 4°).

Il **delitto di cui all'art. 574-bis** introdotto dalla legge n. 94 del 2009, considera una ipotesi speciale di sottrazione del minore, già precedentemente punibile ai sensi degli artt. 573 e 574, il cui elemento specializzante rispetto a tali ipotesi di reato consiste nella realizzazione del fatto mediante trasferimento o trattenimento del minore all'estero. La norma si apre con una clausola di riserva, che esclude la configurabilità del delitto tutte le volte in cui il fatto sia riconducibile

nell'ambito di applicazione di una più grave fattispecie di reato, come, ad esempio, il sequestro di persona ex art. 605, che la stessa legge del 2009 ha modificato, inserendo, al terzo comma della norma, una specifica circostanza aggravante ad effetto speciale, nel caso in cui la privazione della libertà personale sia commessa ai danni di un minore condotto o trattenuto all'estero.

Il delitto è **procedibile d'ufficio**. Si tratta inoltre di un **delitto comune**, potendo essere realizzato da chiunque, indipendentemente dalla esistenza o meno di particolari rapporti tra il soggetto agente e il minore. Come si evince anche dal disposto dell'ultimo comma dell'articolo 574-bis c.p., il fatto può essere realizzato anche da uno dei genitori, quando l'esercizio della responsabilità genitoriale spetti ad entrambi o all'altro. È, infine, prevista la pena accessoria della **sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale**, nel caso in cui il fatto, di cui al primo e secondo comma della norma, sia commesso da un genitore in danno del figlio minore (terzo comma). La **Corte costituzionale (sentenza n. 102 del 2020)** ha dichiarato l'illegittimità di quest'ultima previsione, nella parte in cui prevede che la condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di sottrazione e mantenimento di minore all'estero ai danni del figlio minore comporti la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale, anziché la possibilità per il giudice di disporre la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale. La **condotta realizzata interamente all'estero è soggetta alla giurisdizione italiana** per il verificarsi, all'interno del territorio dello Stato, dell'evento del reato consistente nell'impedimento dell'esercizio delle prerogative genitoriali per effetto della condotta illecita (C., Sez. VI, 14.12.2017-16.2.2018, n. 7777). Sussiste la giurisdizione italiana nel caso di condotta commessa interamente all'estero quando la residenza abituale del minore, precedentemente concordata dai genitori, fosse in Italia, quale luogo di consumazione dell'offesa (C., Sez. VI, 11.12.2018-27.2.2019, n. 8660). Il delitto si consuma infatti nel luogo di residenza abituale del minore al momento dell'indebito trasferimento o trattenimento all'estero (C., Sez. VI, 16.5-2.9.2019, n. 36828).

In relazione ai fenomeni dei trasferimenti e trattenimenti illeciti vengono poi in rilievo alcuni strumenti di diritto internazionale-privatistico. La principale fonte normativa rimane certamente la legge 15 gennaio 1994, n.64, con cui l'Italia ha ratificato la **Convenzione de L'Aja del 25 ottobre 1980** (ed altre Convenzioni sui minori, tra cui la Convenzione del Lussemburgo del 20 maggio 1980) entrata in vigore il 1° maggio 1995, **sugli aspetti civili della sottrazione internazionale di minori**.

La Convenzione individua le procedure tese ad assicurare l'immediato rientro del minore presso il genitore cui è stato indebitamente sottratto, nonché a garantire la tutela del diritto di visita. L'obiettivo principale è quindi quello di avviare una procedura d'urgenza presso le competenti autorità estere volta anche ad impedire che si vengano a creare nuovi equilibri e situazioni di fatto differenti dal contesto in cui si trovava a vivere il minore prima dell'evento traumatico della sottrazione.

Elemento portante di tale Convenzione è il **ruolo riservato alle Autorità Centrali dei diversi Paesi**, istituzioni che debbono cooperare nella soluzione di vari problemi quali la localizzazione dei minori sottratti o trattenuti illecitamente, l'esecuzione e il riconoscimento reciproco dei provvedimenti di affidamento del minore, lo scambio di informazioni circa il funzionamento della Convenzione e la rimozione degli ostacoli che si frappongono alla sua attuazione. In particolare, per l'Italia, l'autorità centrale è istituita presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. L'importanza delle Autorità Centrali è resa evidente anche dai compiti ad esse attribuiti: ricevere le domande (relative a minori sottratti

o trattenuti in violazione dei provvedimenti giudiziari già emessi in materia di affidamento), trasmettere informazioni sulla situazione dei minori, impegnandosi per un'immediata riconsegna degli stessi (la decisione deve essere adottata entro un periodo di sei settimane dall'inizio del procedimento), iniziare o favorire l'istituzione di procedure tese a tutelare l'esercizio del diritto di visita. Il potere di promuovere il procedimento è riconosciuto al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, organo al quale si rivolge l'Autorità Centrale per l'apertura della procedura d'urgenza, avente natura non contenziosa, innanzi al Tribunale per i Minorenni del luogo dove si trova il minore. La decisione è trasmessa immediatamente all'Autorità Centrale italiana, che avrà cura di notificarla all'omologa Autorità estera, nonché di svolgere tutte le incombenze derivantigli.

Alla Convenzione del 1980 si affianca la successiva **Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulle misure di protezione dei minori** (ratificata e resa esecutiva in Italia con L. 18 giugno 2015, n. 101), che contiene alcune disposizioni di carattere processuale che riguardano la sottrazione di minori, oltre a cercare di rafforzare e, laddove necessario, migliorare il funzionamento di quella del 1980. Pur non dedicata espressamente alla sottrazione internazionale, la definizione di trasferimento o mancato ritorno illecito contenuta nella Convenzione del 1996 corrisponde a quella presente nella precedente Convenzione dell'Aja del 1980, a testimonianza della loro complementarità. La disciplina normativa è completata nell'Unione europea dal Reg. CE n. 2201/2003, del 23 novembre 2003, c.d. *Bruxelles II-bis*, che dal 1° agosto 2022 è stato sostituito dal **Reg. UE 2019/1111** del Consiglio, **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 (rifusione), **c.d. Bruxelles II-ter**. Ed invero, la necessità di una rifusione del Reg. *Bruxelles II-bis* nasce proprio dall'esigenza di scoraggiare i fenomeni di sottrazione, tutelando maggiormente i diritti dei minori, garantendo loro una sana ed equilibrata crescita psico-fisica, anche intrattenendo regolari rapporti con entrambi i genitori.

Contenuto

Nel merito il provvedimento, come approvato dalla Commissione giustizia, consta di tre articoli.

L'articolo 1 dispone l'abrogazione degli articoli 574 e 574-bis del codice penale (**comma 2**). Nel corso dell'**esame in Commissione** è stata inserita una ulteriore modifica (comma 1) volta ad incidere sull'articolo 573 del codice penale. Attraverso una riscrittura del secondo comma si prevedono due diverse aggravanti:

- pena aumentata fino a 1/3 quando la sottrazione consensuale di minore è commessa al fine di compiere atti sessuali;
- reclusione da sei mesi a tre anni quando la sottrazione è commessa conducendo o trattenendo il minore all'estero.

Per quanto riguarda la prima aggravante, la nuova formulazione prevede **due novità rilevanti**. La prima consiste nell'**eliminazione del riferimento “al fine di matrimonio”**, presente nel primo periodo del precedente co. 2, al fine di armonizzare la disposizione all'art. 558 c.p. “Induzione al matrimonio mediante inganno”, considerando che, ai sensi dell'art. 84 codice civile, il minore deve avere almeno 16 anni per ottenere l'autorizzazione a contrarre matrimonio. La seconda è relativa alla **sostituzione dell'inciso “per fine di libidine” con “al fine di compiere**

atti sessuali”, un concetto più ampio idoneo a rendere penalmente rilevanti tutte quelle manifestazioni dell’istinto sessuale che si traducano in un atto o un contatto corporeo.

La seconda aggravante, invece, attribuisce rilevanza penale alla condotta di sottrazione o trattenimento di minore all’estero con il suo consenso, la quale altrimenti rimarrebbe impunita non potendo essere sussunta nella nuova ipotesi di reato di cui all’art. 605-bis codice penale.

L’articolo 2, come modificato dalla Commissione, introduce nel codice penale due nuovi articoli.

Il nuovo articolo 605-*bis* c.p. punisce il **reato di sottrazione o trattenimento anche all'estero di persone minori o incapaci**.

Il nuovo reato, che unifica le condotte già punite dagli abrogandi articoli 574 e 574-*bis* c.p., è inserito dal disegno di legge tra i delitti contro la libertà personale. È configurato come reato comune e procedibile a querela.

La nuova fattispecie punisce con la **reclusione da 2 a 5 anni** chiunque sottrae un minore di quattordici anni, o un incapace, al genitore esercente la responsabilità genitoriale, al tutore, al curatore o a chi ne abbia la vigilanza o la custodia, ovvero lo trattiene contro la volontà dei medesimi.

Il regime della procedibilità a querela, come emerso anche dall’attività conoscitiva svolta dalla Commissione¹, appare idoneo ad agevolare un maggiore utilizzo dell’istituto della mediazione familiare, anche a carattere transfrontaliero, promossa dal Regolamento Bruxelles II-*bis* (Reg. UE 2019/1111). La finalità della norma, infatti, è tutelare l’interesse del minore a rientrare nella propria residenza abituale e tale obiettivo, nonché la celerità nel rientro, è inevitabilmente influenzato dalla cooperazione del soggetto che sottrae il minore. Pertanto, la possibilità di una remissione di querela potrebbe fungere da incentivo per il soggetto agente per trovare un accordo con l’altra parte e acconsentire al rientro del minore.

Si valuti l’opportunità di inserire nell’elenco dei soggetti a cui è sottratto il minore anche il rappresentante legale del Servizio sociale di cui agli articoli 4,5 e 5-bis della legge n. 184 del 1983, poiché spesso si tratta di sottrazione di minori affidati ai servizi sociali.

L’articolo, al secondo comma, punisce invece con la pena della **reclusione da tre a sei anni** chi sottrae un minore degli anni quattordici al genitore esercente la responsabilità genitoriale, al tutore, al curatore, o a chi ne abbia la vigilanza o la custodia, conducendolo o **trattenendolo all'estero** contro la volontà di questi ultimi, impedendo in tutto o in parte l’esercizio della responsabilità genitoriale ovvero l’esercizio di poteri analoghi da parte dell’affidatario. Anche in tal caso il reato è procedibile a querela.

La formulazione del secondo comma mantiene l’inciso presente nell’art. 574-*bis* c.p. “impedendo in tutto o in parte l’esercizio della responsabilità genitoriale” al fine di evitare un allargamento eccessivo della fattispecie di reato, sanzionando come penalmente rilevanti condotte che non compromettono l’esercizio della responsabilità genitoriale (ad esempio nel caso in cui un genitore separato o separando abbia portato temporaneamente all’estero il figlio minore, per un solo *week-end* e nell’ambito del tempo di propria permanenza).

¹ La Commissione ha svolto un ciclo di audizioni informali, ascoltando tra gli altri la presidente dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza e i rappresentanti dell’Associazione Figli sottratti; dell’Unione nazionale camere minorili; dell’Associazione italiana per la famiglia e per i minori e dell’Associazione ICALI -*International Child Abduction Lawyers Italy*.

A chiunque commette i fatti di cui al primo e al secondo comma in danno di un minore che abbia compiuto gli anni quattordici, senza il suo consenso, si applicano le pene ivi rispettivamente previste.

La **pena è diminuita** in misura non eccedente i due terzi **se il reo si adopera prima del giudizio efficacemente affinché il minore possa rientrare nel territorio dello Stato**. Se i fatti di cui ai commi precedenti sono commessi da colui che esercita la responsabilità genitoriale sul minore il giudice può disporre la **sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale**.

In linea con quanto richiesto già nel 2019 dal [Comitato ONU per i diritti per l'infanzia e dell'adolescenza](#), l'introduzione di tale circostanza attenuante appare idonea a facilitare il rientro del minore: il genitore "sottraente" potrebbe prendere in maggiore considerazione tale possibilità grazie alla previsione di una riduzione significativa della pena, in un contesto di applicazione di una sorta di logica premiale diretta alla difesa dei diritti dei minori.

Il nuovo art. 605-ter c.p. prevede che, se i fatti previsti dall'art. 605-bis sono di **particolare tenuità**, le pene sono diminuite in misura non eccedente i due terzi.

L'**articolo 3** dispone infine che la legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

a cura di Carmen Andreuccioli

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.