



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, EU e Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di
Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno





Indice-Sommario **2024, n. 2**

Editoriale

Primato del diritto dell'Unione europea e patriottismo costituzionale: un ossimoro apparente, dal punto di vista della teoria della Costituzione? p. 1
Antonio Ruggeri

FOCUS

La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione (COM (2022) 695 final, del 7 dicembre 2022)

Il Focus contiene saggi e contributi elaborati a seguito della riflessione realizzata nel Convegno organizzato presso l'Università di Macerata (22 novembre 2023)

Presentazione della raccolta di studi sulla proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 20
Gianluca Contaldi

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea p. 26
Simone Marinai

La disciplina della giurisdizione nella proposta di regolamento europeo in materia di filiazione p. 46
Fabrizio Marongiu Buonaiuti

La disciplina della legge applicabile nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 69
Cristina Grieco

La circolazione delle decisioni e degli atti pubblici nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 94
Giacomo Biagioni

Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento in materia di filiazione p. 117
Ornella Feraci

La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sul diritto di famiglia italiano p. 138
Enrico Antonio Emiliozzi



I rapporti tra la disciplina contenuta nella proposta di regolamento in materia di filiazione e gli ordinamenti dei paesi terzi <i>Tarak El Haj</i>	p. 163
Conclusioni <i>Francesco Salerno</i>	p. 176
Articoli, Commenti e Note	
Free movement of students and access to social advantages: The ‘EU student’ as a holder of individual rights <i>Lorenzo Dello Iacovo</i>	p. 191
L’Unione europea e l’assistenza finanziaria ai Paesi terzi in situazioni di conflitto: spunti critici a partire dalla crisi Israelo-Palestinese <i>Lorenzo Di Anselmo</i>	p. 222
Towards the digitalization of EU judicial cooperation: Access to justice to be improved <i>Paola Giacalone</i>	p. 253
Strategic lawsuits against public participation and their global relevance: Recent developments and persisting gaps in human rights law and in (EU) PIL <i>Francesca Maoli</i>	p. 289
Alcune riflessioni in tema di violenza domestica correlata alla libera circolazione e al diritto di soggiorno dei coniugi o dei partner extra UE <i>Giuseppina Pizzolante</i>	p. 322
L’istituzionalizzazione di un regime frontaliero “dell’ammissione” dei cittadini di paesi terzi nello spazio giuridico europeo: tra norma e eccezione <i>Francesca Rondine</i>	p. 349
Violenza contro le donne e appartenenza a “un determinato gruppo sociale” nella determinazione dello <i>status</i> di rifugiato. Riflessioni a margine della sentenza WS (C-621/21) della Corte di giustizia <i>Monica Spatti</i>	p. 375
Difesa comune UE: la <i>blockchain</i> come chiave di volta per un’effettiva integrazione dell’apparato difensivo <i>Salvatore Pio Truisi</i>	p. 391



LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO IN MATERIA DI FILIAZIONE E LA SUA INCIDENZA SULLA LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE NELL'UNIONE EUROPEA

Simone Marinai*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro giuridico in cui si inserisce la proposta di regolamento. – 3. Gli ostacoli alla libera circolazione delle persone derivanti dall'eterogeneità delle normative sostanziali e internazionalprivatistiche in materia di filiazione. – 4. Il rilievo che può avere, in funzione della libera circolazione, l'ampio ambito di applicazione della proposta. – 5. La dichiarata volontà di lasciare impregiudicati i diritti di libera circolazione derivanti dal diritto dell'Unione: gli approdi giurisprudenziali dati per presupposti dal legislatore. – 6. I passi in avanti prospettati dalla proposta in funzione del rafforzamento della libera circolazione. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il presente contributo ha ad oggetto l'esame dell'incidenza che può produrre, sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea, la proposta di regolamento volto ad uniformare i diversi aspetti internazionalprivatistici della materia della filiazione¹. Così come già la relazione dalla quale le riflessioni che seguono

Double-blind peer reviewed article.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Pisa. Indirizzo e-mail: simone.marinai@unipi.it.

¹ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione*, del 7 dicembre 2022, COM(2022) 695 final. A commento della proposta, v. ad es. L. VÁLKOVÁ, *The Commission Proposal for a Regulation on the Recognition of Parenthood and Other Legislative Trends Affecting Legal Parenthood*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 854; S. ARMELLINI, B. BAREL, *La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione e il problema del riconoscimento dello status filiationis in situazioni transfrontaliere*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, n. 2, p. 1; M.C. BARUFFI, *La proposta di Regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, in *Famiglia e diritto*, 2023, p. 535; G. BIAGIONI, *Malintesi e sottintesi rispetto alla proposta di regolamento UE in tema di filiazione*, in *SIDIBlog*, 3 aprile 2023; D. DANIELI, *La proposta di regolamento UE sul riconoscimento della filiazione tra Stati membri: alla ricerca di un equilibrio tra obiettivi di armonizzazione e divergenze nazionali*, in *SIDIBlog*, 23 febbraio 2023; H. FULCHIRON, *La proposition de règlement européen sur la filiation: coup de maître ou coup d'épée dans l'eau?*, in *Journal du Droit International*, 2023, p. 1171; C. GONZÁLEZ BEILFUS, I. PRETELLI, *The Proposal for a European Regulation on Filiation Matters – Overview and Analysis*, in *Yearbook of Private International Law*, 2022/2023, p. 275; C. GONZÁLEZ BEILFUS, *La Proposition de Règlement européen en matière de filiation: analyse liminaire*, in *Revue trimestrielle de droit*

traggono spunto², non si entrerà nel merito delle singole soluzioni che la citata proposta detta in relazione ai conflitti di leggi, ai conflitti di giurisdizione, al riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici in materia, essendo tali profili oggetto di ulteriori più specifici contributi ai quali necessariamente in questa sede occorre fare rinvio.

Per comprendere il rapporto tra la proposta e l'obiettivo di assicurare la libera circolazione delle persone nell'Unione europea dovrà preliminarmente essere richiamato il quadro giuridico in cui si inserisce l'atto in commento (par. 2). Sarà poi necessario evidenziare in quale misura la diversità delle normative sostanziali e di diritto internazionale privato e processuale in materia di filiazione può rappresentare un ostacolo per la libera circolazione delle persone sul territorio dell'Unione europea (par. 3). Indicazioni utili a chiarire il contributo che la proposta è in grado di fornire in funzione della libera circolazione delle persone potranno essere ricavate dalle scelte compiute dal legislatore dell'Unione al momento di definire l'ambito di applicazione dello strumento di cui si discute (par. 4). Successivamente, considerato che nella proposta si dichiara l'intenzione di lasciare impregiudicati i diritti in materia di libera circolazione derivanti dal diritto dell'Unione europea, occorrerà fare cenno alla portata del principio di mutuo riconoscimento degli *status* familiari acquisiti in altri Stati membri ed agli approdi giurisprudenziali che vengono dati per presupposti dal legislatore dell'Unione (par. 5). Sulla base di tali considerazioni sarà quindi possibile comprendere se, ed in quale misura, la proposta sia in grado di far compiere un passo ulteriore rispetto ai diritti di libera circolazione già assicurati dal diritto dell'Unione europea (par. 6). In sede di considerazioni conclusive si procederà quindi ad una valutazione complessiva dell'incidenza della proposta sulla libera circolazione delle persone, dovendo peraltro tener conto anche delle reali prospettive di adozione dell'atto (par. 7).

européen, 2023, p. 217; E.M. MAGRONE, *Un nuovo tassello verso il mutuo riconoscimento delle situazioni familiari: la proposta di regolamento UE in materia di filiazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2023, p. 101; S. RAKIC, J. CHOI, *Parent in One Member State, Parent in All Member States: The Good, the Bad and the Ugly*, in *European Papers*, 2023, n. 3, p. 1555; E. RODRÍGUEZ PINEAU, *La propuesta de reglamento europeo sobre filiación en situaciones transfronterizas*, in *Cuadernos de Derecho Privado*, 2023, n. 6, p. 148; A. TRYFONIDOU, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*, Study PE 746.632, 2023; S. DOMINELLI, *Recognition of Decisions and Acceptance of Authentic Instruments in Matters of Parenthood under the Commission's 2022 Proposal*, in *European Legal Forum*, 2024, p. 11; F. MAOLI, *The European Certificate of Parenthood in the European Commission's Regulation Proposal: on the 'Legacy' of the European Certificate of Succession and Open Issues*, in *European Legal Forum*, 2024, p. 26; F. PESCE, *The Law Applicable to Parenthood in the European Commission's Regulation Proposal*, in *European Legal Forum*, 2024, p. 6; I. QUEIROLO, *The Proposed EU Regulation on Parenthood: A critical Overview of the Rules on Jurisdiction*, in *European Legal Forum*, 2024, p. 1.

² Lo scritto riproduce, con modifiche e integrazioni, la relazione tenuta al seminario "La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione", organizzato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata in data 22 novembre 2023.

2. Il quadro giuridico in cui si inserisce la proposta di regolamento

Al fine di comprendere l'incidenza che la proposta di regolamento in materia di filiazione può produrre sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea, è opportuno preliminarmente ricordare il quadro giuridico in cui la stessa si inserisce.

L'Unione europea non ha competenze per unificare o armonizzare gli aspetti sostanziali del diritto di famiglia e quindi anche la materia della filiazione. Si tratta di ambiti particolarmente sensibili, strettamente connessi a concezioni etico-sociali proprie dei singoli Paesi e che, comportando scelte che connotano l'identità nazionale, sono riservate alla competenza statale. Gli Stati membri hanno infatti posizioni diverse su delicate questioni che possono incidere tanto sulla costituzione del rapporto di filiazione, quanto sui rapporti che ne conseguono. Ancora fortemente eterogeneo è ad esempio il modo in cui i singoli Stati membri concepiscono e, eventualmente, disciplinano tematiche quali quelle concernenti l'omogenitorialità, le famiglie monoparentali, le diverse tecniche di procreazione medicalmente assistita, la maternità surrogata, la genitorialità transgender.

L'assenza di competenze dell'Unione europea per regolare gli aspetti sostanziali della materia della famiglia non ha peraltro impedito alla stessa di intervenire, grazie alle sue competenze nel settore della cooperazione giudiziaria civile, per disciplinare profili internazionalprivatistici di diversi ambiti riconducibili alla materia in questione.

L'art. 81 TFUE prevede infatti espressamente che l'Unione europea possa adottare misure relative al diritto di famiglia, a condizione che le stesse abbiano implicazioni transnazionali³. A tal fine, la disposizione in questione deroga alla procedura legislativa ordinaria normalmente richiesta in materia. Quando, infatti, l'atto da adottare è relativo alla materia di famiglia⁴, deve essere seguita una procedura legislativa speciale nell'ambito della quale il Consiglio è chiamato a deliberare all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo. Tale meccanismo deliberativo conferma quanto la materia venga considerata sensibile per gli Stati membri.

Grazie alle competenze in questione sono stati adottati, nel settore della famiglia, regolamenti che hanno consentito di disciplinare – a seconda dei casi – i conflitti di leggi, i conflitti di giurisdizioni, il riconoscimento e l'esecuzione di decisioni straniere in

³ Sui caratteri di tale competenza, v. ad es. R. BARATTA, *Art. 81 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 859; R. CLERICI, *Art. 81 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 500; G. BIAGIONI, *Cooperazione giudiziaria in materia civile [dir. UE]*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani – Diritto on line*, 2019; F. SALERNO, *La cooperazione giudiziaria in materia civile*, in G. STROZZI, R. MASTROIANNI (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, VI ed., Torino, 2021, p. 523. Con specifico riferimento alle competenze in materia di famiglia, v. M.C. BARUFFI, *Le competenze dell'Unione europea in materia di diritto di famiglia*, in *Rivista AIAF*, 2022, p. 280.

⁴ È stato sottolineato che, in mancanza di una definizione della nozione di famiglia all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, la prassi delle istituzioni dell'Unione ha seguito un approccio estensivo del concetto in questione, applicando la procedura che richiede l'unanimità in seno al Consiglio non solo per le controversie matrimoniali e la responsabilità genitoriale, ma anche per le obbligazioni alimentari, i rapporti patrimoniali tra coniugi e gli effetti patrimoniali delle unioni registrate. In tal senso, v. G. BIAGIONI, *Cooperazione giudiziaria in materia civile [dir. UE]*, cit.

materia di controversie matrimoniali, responsabilità genitoriale, regimi patrimoniali tra coniugi e effetti patrimoniali di unioni registrate, obbligazioni alimentari⁵.

Alcuni dei regolamenti appena citati disciplinano questioni che hanno come presupposto l'esistenza di un rapporto di filiazione. Ciò può essere osservato, in particolare, per le norme in materia di responsabilità genitoriale dettate dal regolamento 2019/1111 (c.d. Bruxelles II-ter), oppure per le norme in materia di obbligazioni alimentari che il relativo regolamento prevede possano derivare anche dal rapporto di parentela tra genitore e figlia/o. Analogamente, l'esistenza di un rapporto di filiazione può costituire una questione preliminare anche rispetto all'applicazione delle disposizioni del regolamento adottato in materia di successioni⁶. Peraltro, i regolamenti adottati non si applicano alle questioni relative all'accertamento ed all'impugnazione della filiazione⁷ che restano quindi ancora oggi disciplinate dalle norme di diritto internazionale privato e processuale dei singoli Stati membri.

L'assenza di norme uniformi che disciplinino gli aspetti internazionalprivatistici concernenti la filiazione può comportare un ostacolo rispetto all'esercizio della libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Per comprendere la portata della questione, è significativo ricordare che, secondo quanto specificato dalla Commissione europea nella relazione di accompagnamento alla proposta, attualmente nell'Unione europea circa due milioni di bambini incontrano difficoltà in relazione al riconoscimento in uno Stato membro del rapporto di filiazione che sia stata accertato in un diverso Stato membro⁸.

Sempre secondo la Commissione, il fatto che il diritto dell'Unione europea non imponga agli Stati membri di riconoscere – ad ogni fine – il rapporto di filiazione accertato in un altro Stato membro può ad esempio comportare per il minore che si sposti sul territorio dell'Unione la perdita di diritti successori o del diritto a ricevere alimenti o, ancora, per il genitore, l'impossibilità di agire quale rappresentante legale del minore per

⁵ Si vedano, rispettivamente: regolamento (UE) 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale, in GUUE L 343 del 29 dicembre 2010, p. 10; regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di potestà genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione), in GUUE L 178 del 2 luglio 2019, p. 1; regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi, in GUUE L 183 dell'8 luglio 2016, p. 1; regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate, in GUUE L 183 dell'8 luglio 2016, p. 30; regolamento (CE) 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, in GUUE L 7 del 10 gennaio 2009, p. 1.

⁶ Regolamento (UE) 650/2012 relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo, in GUUE L 201 del 27 luglio 2012, p. 107.

⁷ In tal senso, v. art. 1, par. 4 lett. a) del regolamento 2019/1111.

⁸ V. *Relazione* di accompagnamento alla proposta, COM(2022) 695, cit., p. 2.

questioni sanitarie o scolastiche in uno Stato membro diverso da quello in cui la filiazione è stata istituita⁹.

Simili possibili conseguenze negative derivanti dal mancato riconoscimento della filiazione accertata in altri Stati membri può di fatto scoraggiare le famiglie potenzialmente intenzionate a spostarsi da uno Stato membro all'altro e spingere quindi le stesse a non esercitare la libera circolazione sul territorio dell'Unione.

La libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari viene perseguita dalla proposta contestualmente all'ulteriore importante obiettivo di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e degli altri diritti dei figli in situazioni transfrontaliere, compresi il diritto all'identità, alla non discriminazione, alla vita privata e familiare, i diritti di successione e il diritto agli alimenti in un altro Stato membro¹⁰. Nonostante che la filiazione venga definita in termini apparentemente neutri dalla proposta¹¹, visto che la stessa non fa riferimento espresso né alla procreazione medicalmente assistita né alla maternità surrogata, è indubbio che la sua eventuale approvazione rappresenterebbe un passo importante nell'ambito della strategia dell'Unione europea volta a favorire l'uguaglianza di trattamento delle persone LGBTIQ che la Commissione ha avviato nel 2020¹².

3. Gli ostacoli alla libera circolazione delle persone derivanti dall'eterogeneità delle normative sostanziali e internazionalprivatistiche in materia di filiazione

Abbiamo già anticipato che gli ordinamenti giuridici degli Stati membri presentano ancora forti differenze nella disciplina degli aspetti sostanziali concernenti lo stabilimento del rapporto di filiazione. Eterogenee sono anche le soluzioni adottate in merito al riconoscimento dei rapporti di filiazione creati all'estero, oltre che le regole su conflitti di leggi e di giurisdizione. Manca, poi, ad oggi, uno strumento giuridico internazionale che uniformi la disciplina delle diverse questioni internazionalprivatistiche concernenti la materia della filiazione¹³.

⁹ In proposito, v. *Relazione* di accompagnamento alla proposta, cit., p. 2.

¹⁰ V. *Relazione* di accompagnamento alla proposta, cit., p. 1.

¹¹ In tal senso, v. H. FULCHIRON, *La proposition de règlement européen sur la filiation: coup de maître ou coup d'épée dans l'eau?*, cit., p. 1175.

¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025*, del 12 novembre 2020, COM(2020) 698 final.

¹³ Fin dal 2001 è stato proposto di inserire il tema del riconoscimento del rapporto di filiazione tra gli ambiti di lavoro della Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato. Nell'aprile 2010 il Consiglio sugli affari generali e sulla politica della Conferenza dell'Aja ha invitato il *Permanent Bureau* a predisporre una breve nota preliminare sulle questioni internazionalprivatistiche della materia. A partire dal 2015 è stato poi istituito dal predetto Consiglio un Gruppo di esperti incaricato di occuparsi di un Progetto sulla genitorialità e sulla maternità surrogata (*Expert Group in the Parentage/Surrogacy Project*) il quale è giunto ad adottare nel 2022 un rapporto finale su *The feasibility of one or more private international law instruments on legal parentage* (v. Prel. Doc. No. 1 of November 2022, CGAP 2023, March 2023). Il Consiglio, nel marzo 2023, ha poi istituito un Gruppo di lavoro incaricato di approfondire e dare seguito al rapporto predisposto dal Gruppo di esperti in vista dell'eventuale redazione di (almeno) un testo

Le differenze esistenti in materia negli ordinamenti giuridici nazionali sono spesso espressione della diversità culturale e di valori sociali all'interno degli Stati membri. Se, in passato, le principali divergenze erano soprattutto collegate all'accettazione o meno, da parte dei singoli Stati, della filiazione al di fuori del matrimonio, oggi il quadro giuridico risulta ancor più complicato in ragione dei diversi modelli di famiglia accettati, oltre che dal fatto che in molti casi le legislazioni nazionali non hanno ancora introdotto apposite discipline per tener conto delle nuove tecniche di procreazione medicalmente assistita impiegate a fronte di casi di infertilità o altri motivi di impossibilità fisiologica di procreare naturalmente¹⁴.

In un simile contesto, di vario tipo possono essere le ipotesi in cui la filiazione accertata in uno Stato membro non venga riconosciuta da un altro Stato membro, creando, così, di fatto, ostacoli alla libera circolazione delle famiglie sul territorio dell'Unione.

Fra i vari casi presi in considerazione dalla Commissione in occasione della valutazione di impatto della proposta, può essere richiamata, innanzitutto, l'ipotesi che il mancato riconoscimento della filiazione sia conseguenza della diversità delle legislazioni nazionali sull'operatività della presunzione legale di paternità a fronte del divorzio della madre. Una simile presunzione può condurre a soluzioni contraddittorie nel caso in cui la nascita del bambino avvenga dopo che la donna, a seguito del divorzio, si sia sposata con altro uomo. Alcuni Stati membri, infatti, presumono che sia padre del bambino colui che era il coniuge della donna quando è avvenuto il concepimento. Altri Stati membri, però, in caso di divorzio e nascita del bambino dopo che la madre ha sposato altro uomo, presumono che il nuovo marito sia il padre¹⁵. In situazioni del genere, quindi, il bambino che eserciti la libera circolazione rischia di risultare, nello Stato membro di destinazione, figlio di un padre diverso da quello accertato nello Stato membro di origine.

Altro diverso caso che consente di esemplificare le molteplici ipotesi in cui la filiazione accertata in uno Stato membro può non essere riconosciuta in altro Stato membro, è legato al diverso modo in cui gli Stati membri concepiscono e, eventualmente, disciplinano i casi di maternità surrogata¹⁶. Si pensi, ad esempio, ad una coppia residente

convenzionale. I documenti elaborati su tale argomento in seno alla Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato sono reperibili al seguente sito internet: <https://www.hcch.net/en/projects/legislative-projects/parentage-surrogacy>.

¹⁴ In proposito v. S. MOREL *et al.*, *Study to support the preparation of an impact assessment on a possible Union legislative initiative on the recognition of parenthood between Member States. Final report*, 2022, p. 15 ss.

¹⁵ L'esempio proposto dalla Commissione trae spunto da un caso in cui veniva in considerazione il diverso regime delle presunzioni in materia di paternità previste nella legislazione tedesca ed in quella rumena. V. Commission Staff Working Document, *Impact Assessment Report*, del 7 dicembre 2022, SWD(2022) 391 final, p. 94 dove si richiama, tra l'altro, Bundesgerichtshof, sentenza del 20 giugno 2018, ECLI:DE:BGH:2018:200618BXIIZB369.17.0.

¹⁶ Tra i contributi che esaminano le problematiche legate al riconoscimento del rapporto di filiazione costituito all'estero a seguito di maternità surrogata, v. C. HONORATI, *Maternità surrogata, status familiari e ruolo del diritto internazionale privato*, in A. DI STASI (a cura di), *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, Convegno interinale SIDI. Salerno. 18-19 gennaio 2018, Napoli, 2018, p. 137; F. MARONGIU BUONAIUTI, *Il riconoscimento del rapporto di filiazione costituito all'estero tramite maternità surrogata, tra continuità dello status e limite dell'ordine pubblico*, in G. CONTALDI, F. MARONGIU BUONAIUTI, M.I. PAPA, A. ZANOBETTI (a cura di), *Liber amicorum Angelo*

in uno Stato membro che vieta il ricorso alle pratiche di gestazione per altri e che, non potendo avere figli, faccia ricorso alla maternità surrogata in uno Stato membro in cui tale pratica è ammessa¹⁷. Il bambino, riconosciuto come figlio dei genitori intenzionali nello Stato membro di nascita, rischia di non essere riconosciuto come tale nello Stato membro di origine della coppia in cui, come anticipato, è vietata la maternità surrogata.

Difficoltà nel riconoscimento della filiazione accertata all'estero sono inoltre dovute alla marcata eterogeneità delle modalità con le quali la continuità dello *status filiationis* viene materialmente assicurata¹⁸. Diverse infatti sono le soluzioni adottate da parte dei singoli Stati a seconda che la filiazione sia stata accertata nello Stato di origine mediante una decisione giudiziale oppure mediante un atto di una pubblica autorità non avente carattere giurisdizionale (ad es., un certificato di nascita o un riconoscimento di genitorialità) che, a seconda dei diversi ordinamenti, potrà avere efficacia costitutiva del rapporto giuridico ovvero mera valenza certificativa della costituzione di quest'ultimo per effetto della volontà delle parti. Con riferimento ai diversi meccanismi di riconoscimento impiegati negli Stati membri¹⁹ è possibile osservare che alcuni di essi (come, ad esempio, i Paesi Bassi) riconoscono la filiazione automaticamente, prevedendo soltanto la possibilità di rifiutarla per motivi di ordine pubblico. Altri (come Cipro e Irlanda), accettano la filiazione stabilita all'estero solo se conforme ai requisiti stabiliti nella loro legge nazionale. Altri ancora riconoscono la filiazione stabilita all'estero solo dopo aver verificato se il risultato, derivante in base alle proprie norme di diritto internazionale privato, coincide con quello accertato con il documento da riconoscere, oppure dopo aver verificato che la giurisdizione dell'autorità straniera sia basata su un capo di giurisdizione conforme a quelli dettati dalle norme di diritto internazionale privato dello Stato in cui è chiesto il riconoscimento. Con specifico riferimento ai rischi che

Davì. *La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Vol. II, Napoli, 2019, p. 1075; C. CAMPIGLIO, *Della tirannia del best interest of the child. Nuove forme di genitorialità e ordine pubblico internazionale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2021, p. 1415.

¹⁷ La maternità surrogata è ad esempio ammessa, sia pure soltanto qualora ricorrano stringenti condizioni (consistenti, tra l'altro, nell'accertata impossibilità di procreare e nella gratuità dell'accordo), in Grecia e in Portogallo. In Grecia, tale possibilità è stata introdotta dalla legge 3089/2002 e regolata all'interno dell'art. 1458 del codice civile. In Portogallo, la legge 25/2016 e, successivamente, la legge 90/2021, hanno introdotto all'interno dell'art. 8 della legge 32/2006, dedicata più in generale alla procreazione medicalmente assistita, l'istituto della *gestação de substituição*. Per una panoramica comparata sulle normative di alcuni Stati membri in materia di maternità surrogata, v. ad es. V. TIGANO, *La surrogazione di maternità in prospettiva comparata: scelte di politica criminale e modelli regolamentativi di alcuni dei principali ordinamenti europei e nordamericani*, in *GENIUS*, 1 febbraio 2024, p. 1. Si veda inoltre COMMITTEE ON BIOETHICS (DH-BIO), *Replies by the member States to the questionnaire on access to medically assisted procreation (MAP), on the right to know about their origin for children born after MAP and on surrogacy*, DH-BIO/INF(2016)4 del 14 giugno 2021.

¹⁸ Con riferimento a tali diverse modalità si veda ad es. F. MARONGIU BUONAIUTI, *La continuità internazionale delle situazioni giuridiche e la tutela dei diritti umani di natura sostanziale: strumenti e limiti*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 49 e spec. p. 52 ss.; F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, in *Recueil des cours*, t. 395, 2019, p. 9 e spec. p. 138 ss. Per una panoramica a carattere comparato sulle diverse soluzioni adottate a livello interno in relazione allo stabilimento del rapporto di filiazione, v. HCCH, *A Study of Legal Parentage and the Issues Arising From International Surrogacy Arrangements*, 2014, Prel. Doc. No 3C (The Study), 3 marzo 2014, p. 5 ss.

¹⁹ V. SWD(2022) 391, cit., pp. 16 ss.

possono derivare dall'applicazione del metodo dei conflitti di leggi per il riconoscimento del rapporto di filiazione costituito all'estero²⁰, si pensi, ad esempio, all'ipotesi che lo Stato membro richiesto di operare il riconoscimento applichi al rapporto di filiazione la legge nazionale del figlio o quelle dell'uno o dell'altro genitore. Una simile previsione, cui in passato si limitava ad esempio la legge italiana di riforma del diritto internazionale privato, impediva di poter riconoscere in Italia, come validamente sorti, i rapporti di filiazione costituiti all'estero sulla base della legge della residenza o del domicilio delle persone interessate²¹.

4. Il rilievo che può avere, in funzione della libera circolazione, l'ampio ambito di applicazione della proposta

In funzione del perseguimento dei propri obiettivi, la proposta disciplina i diversi aspetti internazionalprivatistici della filiazione: la giurisdizione competente, la legge applicabile, il riconoscimento di decisioni e di atti pubblici in materia di filiazione, oltre a prevedere la creazione di un certificato europeo di filiazione.

Tale scelta, comune ai regolamenti c.d. di nuova generazione adottati dall'Unione europea nel contesto della disciplina della cooperazione giudiziaria in materia civile, è senz'altro funzionale a garantire condizioni più propizie all'eliminazione degli ostacoli rispetto all'esercizio della circolazione delle persone sul territorio degli Stati membri dell'Unione.

Garantendo che in materia di filiazione vi siano criteri uniformi per la determinazione della giurisdizione e che un provvedimento giurisdizionale o un atto pubblico emesso in uno degli Stati membri possa essere riconosciuto e fatto valere in tutto il territorio dell'Unione, si evita che la residenza del figlio (e, quindi, della famiglia) possa essere scelta in base a mere ragioni di convenienza. Una famiglia dopo la nascita in uno Stato

²⁰ Sulle problematiche sollevate dall'applicazione del metodo conflittuale al riconoscimento degli *status* familiari, v. per tutti F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, cit., p. 145 ss.

²¹ In proposito v. A. DAVÌ, *Il riconoscimento delle situazioni giuridiche costituite all'estero nella prospettiva di una riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 319 e spec. p. 415 ss. L'A. sottolinea che il rischio di non veder riconosciuti in Italia, sulla base della sopra riferita tecnica conflittuale, i rapporti di filiazione costituiti all'estero, risulta essere stato attenuato a seguito del d.lgs. 154/2013 con il quale è stato dato seguito alle nuove disposizioni che, dal punto di vista materiale, hanno abolito la distinzione tra filiazione legittima e naturale, ed è stato introdotto, all'interno degli artt. 33 e 35 della l. 218/1995, il riferimento alla *lex fori* quale criterio applicabile in via successiva rispetto alla legge nazionale del figlio o alle leggi nazionali di uno dei genitori. Più nello specifico, con riferimento alle novità introdotte dal d.lgs. n. 154/2013, v. ad es. C. HONORATI, *La nuova legge sulla filiazione e il suo impatto sul diritto internazionale privato*, in *Studi in onore di Giuseppe Tesauero*, vol. IV, Napoli, 2014, p. 2737; I. PRETELLI, *Le nouveau droit international privé italien de la filiation*, in *Revue critique de droit international privé*, 2014, p. 559; E. BERGAMINI, *Problemi di diritto internazionale privato collegati alla riforma dello status di figlio e questioni aperte*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2015, p. 315; R. CLERICI, *La filiazione nel diritto internazionale privato*, in G. BONILINI (diretto da), *Trattato di diritto di famiglia*, vol. III, *La filiazione e l'adozione*, II ed., Milano, 2022, p. 437 e spec. p. 442 ss.

membro di un figlio potrebbe, ad esempio, evitare di spostarsi in altro Stato membro se all'interno di quest'ultimo non venisse riconosciuto il rapporto di filiazione creato in altro Stato dell'Unione europea. Oppure si pensi al caso che uno degli Stati membri nelle sue norme internazionalprivatistiche decida di dare rilievo, come criterio per affermare la propria giurisdizione in materia di filiazione, alla sola cittadinanza dei genitori o del figlio. In questo caso, potrebbe configurarsi una discriminazione tra i cittadini dello Stato in questione e i cittadini di altri Stati membri ivi residenti. Questi ultimi non potrebbero infatti rivolgersi ai giudici dello Stato membro di residenza al fine di ottenere una pronuncia sull'accertamento della filiazione. Circostanza, quest'ultima, che si tradurrebbe in un'indiretta limitazione alla libertà di movimento e di soggiorno all'interno degli Stati membri dell'Unione.

L'introduzione di regole comuni tanto in relazione ai conflitti di giurisdizione, tanto in relazione ai conflitti di legge, permette inoltre di favorire la prevedibilità delle soluzioni e, quindi, la certezza del diritto, elemento questo che senz'altro deve essere considerato funzionale alla creazione di un contesto in cui si intende favorire la libertà di circolazione delle persone.

Analogamente, anche il fatto che l'ambito di applicazione materiale della proposta sia particolarmente ampio può essere considerato un fattore in grado di contribuire al perseguimento dell'obiettivo di facilitare il riconoscimento in uno Stato membro della filiazione accertata in un altro Stato membro e, di conseguenza, l'esercizio della libera circolazione sul territorio dell'Unione.

In tal senso, sono significative le precisazioni contenute all'interno dei *considerando* nn. 21 e 24 della proposta²². Dagli stessi si ricava che per l'applicabilità del regolamento proposto non rileva il modo in cui il figlio è stato concepito o è nato e il tipo di famiglia in cui il figlio è inserito. La filiazione può essere biologica, genetica, per adozione o stabilita per effetto della legge. Vengono in rilievo i figli di genitori singoli, di coppie di fatto, coppie sposate, coppie il cui rapporto ha effetti comparabili in base alla legge applicabile. Con riferimento ai figli di genitori dello stesso sesso, si specifica nel *considerando* n. 14 che gli Stati membri non possono invocare il limite dell'ordine pubblico al fine di rifiutare il riconoscimento quando l'interessato intenda esercitare la libera circolazione sul territorio dell'Unione. Anche la nozione di genitore è particolarmente ampia, tanto da comprendere i genitori legali, i genitori intenzionali, le persone che chiedono il riconoscimento della genitorialità, le persone nei cui confronti il figlio reclama la filiazione.

Non rileva poi la cittadinanza dei bambini, né dei genitori, i quali quindi potrebbero essere anche cittadini di Stati terzi. Il criterio di connessione è rappresentato dal fatto che la filiazione sia stabilita in uno Stato membro, mentre la proposta non si applica a filiazioni accertate in uno Stato terzo²³. Una simile scelta, se letta nell'ottica della libertà

²² Oltre al *considerando* n. 24 della proposta si veda anche la *Relazione* di accompagnamento alla proposta, cit., p. 13.

²³ Ai sensi dell'art. 3, par. 3, della proposta, “[i]l presente regolamento non si applica al riconoscimento delle decisioni giudiziarie di accertamento della filiazione rese in uno Stato terzo né al riconoscimento o, a

di circolazione garantita dal diritto dell'Unione europea può essere considerata, al contempo, ampia e restrittiva.

Garantendo, infatti, il riconoscimento di tutti i rapporti di filiazione stabiliti in altri Stati membri si favorisce la circolazione nel territorio dell'Unione non soltanto ai cittadini di Stati membri ed ai loro familiari (eventualmente, cittadini di Stati terzi), ma anche ai cittadini di Stati terzi. Si va quindi al di là dei diritti di libera circolazione garantiti al cittadino dell'Unione dagli articoli 20 e 21 TFUE e concretizzati dalla direttiva 2004/38²⁴. Una simile scelta va salutata con favore visto che consente di eliminare un fattore di potenziale discriminazione in ragione della cittadinanza e, al contempo, è conforme all'obiettivo di fondo della proposta di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali dei figli – senza alcuna distinzione in ragione della cittadinanza – in situazioni transfrontaliere.

D'altra parte, però, limitando l'ambito di applicazione dello strumento giuridico proposto al riconoscimento delle sole filiazioni accertate in uno Stato membro e prevedendo che per queste ultime continuino ad applicarsi i meccanismi stabiliti a livello interno da ciascuno Stato membro, si rischia di creare ostacoli alla circolazione di coppie (i cui membri siano, in ipotesi, entrambi o almeno uno cittadini di Stati membri) che, dopo aver coronato sul territorio di uno Stato terzo il progetto di genitorialità, potrebbero poi non essere in grado di esercitare sul territorio dell'Unione la libertà di circolazione, in ragione del rischio che il rapporto di filiazione non venga riconosciuto nello Stato membro di origine o di destinazione.

seconda dei casi, all'accettazione degli atti pubblici di accertamento o prova della filiazione redatti o registrati in uno Stato terzo". Ciò non sembra escludere, peraltro, l'applicazione della proposta di regolamento a casi di filiazione che presentino elementi di connessione anche con Stati terzi. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi che il rapporto di filiazione tra un bambino nato in uno Stato terzo a seguito di maternità surrogata e il genitore di intenzione sia stato stabilito in Italia mediante l'istituto dell'adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44, comma 1, lett. d) della l. n. 184 del 1983, come affermato *ex multis* da Cass. civ. sentenza del 3 gennaio 2024, n. 85. Con riferimento specifico ai possibili elementi di connessione che un rapporto di filiazione oggetto della proposta di regolamento può avere con Stati terzi, si veda più ampiamente D. DANIELI, "Third-State connections" in the proposal for an EU regulation on parenthood: more than a regime of circulation on the status between Member States?, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2023, n. 2, p. 1387. Sempre con riferimento all'ambito di applicazione territoriale della proposta, è stato osservato che lo stesso dovrebbe essere rivisto considerato che certificati di nascita potrebbero essere emessi da parte dei singoli Stati membri a seguito del riconoscimento di decisioni o documenti provenienti da Stati terzi. In tal senso, v. European Group for Private International Law (GEDIP), *Observations on the Proposal for a Council Regulation in matters of Parenthood*, Meeting of September 2023, 6 dicembre 2023, gedip-egpil.eu, par. 5.

²⁴ Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il Regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, del 29 aprile 2004, in GUUE L 158 del 30 aprile 2004, pp. 77-123. Sulla direttiva, v. per tutti M. DI FILIPPO, *La mobilità delle persone nel diritto dell'Unione europea*, in A.M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 157 e spec. p. 162 ss., al quale si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici in argomento.

5. La dichiarata volontà di lasciare impregiudicati i diritti di libera circolazione derivanti dal diritto dell'Unione: gli approdi giurisprudenziali dati per presupposti dal legislatore

La proposta si preoccupa di precisare che il regolamento lascia impregiudicati i diritti di libera circolazione che i figli hanno sulla base del diritto dell'Unione europea e che non introduce formalità o requisiti aggiuntivi per l'esercizio dei diritti in questione che sono sanciti dall'art. 21 TFUE e dagli atti di diritto derivato²⁵.

È evidente che il punto di partenza della proposta sia rappresentato dagli approdi cui è giunta la giurisprudenza della Corte di giustizia in funzione della graduale affermazione del principio del mutuo riconoscimento nel settore della circolazione degli *status* personali²⁶. Tale principio funziona come eccezione rispetto all'operatività delle norme interne, ivi incluse quelle di conflitto, ogni volta che l'applicazione di queste ultime condurrebbe a risultati incompatibili con la libera circolazione garantita dal diritto dell'Unione europea²⁷.

Momento significativo nella progressiva evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia e conferma della possibilità di applicare il citato principio del mutuo riconoscimento degli *status* anche al rapporto di filiazione è rappresentato dal noto caso *Pancharevo*²⁸. La Corte di giustizia, pronunciandosi in via pregiudiziale su una

²⁵ V. *considerando* n. 13 e art. 2 della proposta.

²⁶ Con riferimento alla progressiva affermazione di tale principio, v. G. ROSSOLILLO, *Mutuo riconoscimento e tecniche conflittuali*, Padova, 2002, p. 223 ss.; R. BARATTA, *Problematic Elements of an Implicit Rule Providing for Mutual Recognition of Personal and Family Status in the EC*, in *IPRax*, 2007, p. 4; ID., *La reconnaissance internationale des situations juridiques personnelles et familiales*, in *Recueil del cours*, t. 348, 2010, p. 253 e spec. p. 420 ss.; F. MARONGIU BUONAIUTI, *La continuità internazionale delle situazioni giuridiche e la tutela dei diritti umani di natura sostanziale: strumenti e limiti*, cit., p. 80 ss.; O. FERACI, *Art. 14 della risoluzione dell'Institut de Droit International su Human Rights and Private International Law: la circolazione transfrontaliera del rapporto di filiazione*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 595 ss.

²⁷ Per un confronto dei diversi obiettivi alla luce dei quali la continuità degli *status* personali e familiari è perseguita nella giurisprudenza della Corte di giustizia ed in quella della Corte europea dei diritti umani, v. F. MARONGIU BUONAIUTI, *La continuità internazionale delle situazioni giuridiche e la tutela dei diritti umani di natura sostanziale: strumenti e limiti*, cit., p. 84 ss. Sul ruolo che l'art. 8 CEDU può svolgere in tema di continuità di *status*, v. S. TONOLO, *L'evoluzione dei rapporti di filiazione e la riconoscibilità dello status da essi derivante tra ordine pubblico e superiore interesse del minore*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 1070 e spec. p. 1074 ss.; F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, cit., p. 32 ss.; G. ROSSOLILLO, *Art. 10 della risoluzione dell'Institut de droit international su Human Rights and Private International Law: la continuità degli status come garanzia del rispetto della vita privata e familiare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2022, p. 531 e spec. p. 535 ss.

²⁸ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 14 dicembre 2021, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, causa C-490/20. A commento della pronuncia v. L. BRACKEN, *Recognition of LGBTQI+ parent families across European borders*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2022, p. 399; S. CORNELOUP, *Du couple à l'enfant, les liberté de circulation poursuivent leur chemin*, in *Revue critique de droit international privé*, 2022, p. 554; M. GRASSI, *Riconoscimento del rapporto di filiazione omogenitoriale e libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 591; F. MAOLI, *Il riconoscimento del rapporto di filiazione costituitosi all'estero: la sentenza Pancharevo della Corte di giustizia UE tra i diritti umani e il diritto internazionale privato*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2022, p. 403; J. MEEUSEN, *Functional recognition of same-sex parenthood for the benefit of mobile Union citizens – Brief comments on the CJEU's Pancharevo judgment*,

controversia pendente dinanzi al Tribunale amministrativo di Sofia, ha avuto modo di confrontarsi con le ripercussioni che le diverse concezioni di filiazione presenti in alcuni degli Stati membri possono produrre sulla libera circolazione nel territorio dell'Unione. Il caso riguardava, in particolare, una cittadina bulgara ed una cittadina britannica che si erano sposate a Gibilterra e risiedevano in Spagna dove, nel 2019, avevano avuto una bambina mediante una tecnica di procreazione medicalmente assistita consentita dalla normativa locale. Le autorità spagnole rilasciavano un atto di nascita che menzionava le due donne come madri. Esibendo una traduzione legalizzata dell'estratto del registro di stato civile spagnolo, la donna con cittadinanza bulgara aveva richiesto al Comune di Sofia il rilascio di un atto di nascita per sua figlia, necessario al fine di ottenere per quest'ultima un documento di identità bulgaro. Le autorità bulgare ritennero che fosse contraria all'ordine pubblico l'iscrizione in un atto di nascita di due genitori dello stesso sesso e di conseguenza respingevano la domanda di rilascio del documento in questione. Tale diniego veniva impugnato di fronte all'autorità giudiziaria bulgara, la quale chiedeva alla Corte di giustizia di dichiarare se dal diritto dell'Unione europea, in una circostanza come quella richiamata, possa ricavarci l'obbligo, per lo Stato membro, di rilasciare un atto di nascita, al fine di ottenere un documento di identità, sulla base di un atto emesso dalle autorità dello Stato membro di nascita che indica che la minore ha due madri, senza peraltro precisare quale delle due donne abbia dato alla luce la bambina. In caso di risposta positiva, veniva chiesto inoltre se lo Stato membro richiesto era tenuto a specificare nell'atto di nascita i nomi delle due donne in qualità di madri nonostante che ciò non fosse consentito in base alla propria legislazione nazionale. La Corte di Lussemburgo rispondeva ai quesiti affermando che le autorità bulgare sono tenute a riconoscere tale rapporto di filiazione, ma solo al fine di consentire alla minore (sia essa cittadina dell'Unione europea o figlia di cittadina dell'Unione europea) di esercitare il diritto di circolazione e soggiorno sul territorio dell'Unione. Si tratta di quello che, in dottrina, è stato definito riconoscimento funzionalmente orientato²⁹, in base al quale la filiazione accertata in altro Stato membro viene riconosciuta, ma solo in quanto funzionale alla libertà di circolazione.

Questo tipo di riconoscimento può essere considerato acquisito, essendo stato confermato dalla stessa Corte di giustizia in un successivo caso in cui le autorità polacche

in gedip-egpil.eu e in *EAPIL Blog*, 3 febbraio 2022; D. THIENPONT, G. WILLEMS, *Le droit à la libre circulation des familles homoparentales consacré par la Cour de justice de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2022, p. 925; A. TRYFONIDOU, *The ECJ Recognises the Right of Rainbow Families to Move Freely Between EU Member States: The VMA Ruling*, in *European Law Review*, 2022, p. 539; E. DI NAPOLI, G. BIAGIONI, O. FERACI, R. CALVIGIONI, P. PASQUALIS, *La circolazione dello status dei minori attraverso le «frontiere» d'Europa: intersezioni tra diritto dell'Unione e diritto internazionale privato alla luce della sentenza Pancharevo*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, special issue, p. 67; L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione europea come strumento di tutela dei minori nel contesto di famiglie omogenitoriali: spunti di riflessione per nuovi sviluppi*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, p. 409.

²⁹ In proposito, v. O. FERACI, *Il riconoscimento «funzionalmente orientato» dello status di un minore nato da due madri nello spazio giudiziario europeo: una lettura internazionalprivatistica della sentenza Pancharevo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2022, p. 564 e spec. p. 571 ss.

avevano rifiutato sia di trascrivere l'atto di nascita di una bambina nata in Spagna da cittadina polacca e cittadina irlandese, sia di rilasciare alla stessa bambina una carta di identità, adducendo come motivazione che secondo il diritto polacco una minore può avere soltanto genitori di sesso diverso. Il diniego di trascrizione dell'atto di nascita era stato impugnato dinanzi all'autorità giudiziaria polacca da parte del difensore civico di tale Stato³⁰. A seguito di rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia ha affermato che dagli artt. 20 e 21 TFUE, interpretati in combinato disposto con gli artt. 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, nonché con l'art. 4, par. 3, della direttiva 2004/38, derivi l'obbligo per lo Stato membro ospitante (nello specifico, la Polonia) di riconoscere il legame di filiazione, nella misura in cui ciò sia necessario per consentire a tale minore di esercitare senza impedimenti, insieme a ciascuno dei due genitori, il proprio diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. In funzione di tale obiettivo, la Corte ha stabilito che lo Stato membro di cittadinanza del minore è tenuto a rilasciare allo stesso un documento di identità nel caso in cui l'atto di nascita emesso da altro Stato membro indichi come genitori due persone dello stesso sesso, senza esigere la previa trascrizione dell'atto di nascita nel registro nazionale dello stato civile. Lo Stato membro di cittadinanza, inoltre, al pari di ogni altro Stato membro, è tenuto a riconoscere il documento emesso da altro Stato membro (che menzioni le due madri come persone autorizzate a viaggiare con il minore in questione) in modo da consentire a detto minore di esercitare, senza ostacoli, con ciascuna di tali due persone, il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione³¹.

6. I passi in avanti prospettati dalla proposta in funzione del rafforzamento della libera circolazione

A fronte degli approdi cui è giunta la giurisprudenza della Corte di giustizia sopra richiamata, è possibile chiedersi come debba essere interpretata l'affermazione, contenuta nel già richiamato art. 2 della proposta, in base alla quale i diritti di libera circolazione garantiti dal diritto dell'Unione europea vengono lasciati impregiudicati dal nuovo strumento³². Da una simile affermazione si potrebbe a prima vista dedurre che la proposta non abbia alcuna incidenza sulla libertà di circolazione. In realtà, tale interpretazione rischierebbe di risultare troppo semplicistica. Abbiamo infatti più volte sottolineato che

³⁰ Corte di giustizia, ordinanza del 24 giugno 2022, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, causa C-2/21. Per un breve commento all'ordinanza, v. J.-Y. CARLIER, E. FRASCA, *Libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2023, p. 198 e spec. p. 206 ss.

³¹ *Ivi*, punto 52.

³² La disposizione in questione, secondo alcuni, è da considerare addirittura superflua. In tal senso, v. C. GONZALEZ BEILFUS, I. PRETELLI, *The Proposal for a European Regulation on Filiation Matters – Overview and Analysis*, cit., p. 289. La disposizione viene considerata “*surprenante*” dal Groupe européen de droit international privé, in considerazione del fatto che si tratta di una previsione innovativa, assente in ogni altro regolamento adottato dall'Unione in materia di diritto internazionale privato e processuale. V. GEDIP, *33^{ème} réunion (Milan, Italie), 15-17 septembre 2023, Compte rendu des séances de travail*, p. 38 disponibile al sito internet <https://gedip-egpil.eu/>.

uno degli obiettivi di fondo della proposta è proprio quello di evitare che le famiglie possano essere dissuase dall'esercitare la libertà di circolazione per timore che la filiazione non venga riconosciuta nello Stato membro di destinazione.

Secondo quanto stabilito nel caso *Pancharevo*, gli Stati membri sono già tenuti a riconoscere il rapporto di filiazione accertato in un altro Stato membro, nella misura in cui ciò sia necessario per consentire l'esercizio della libera circolazione nel territorio dell'Unione europea.

Per l'esercizio di tali diritti, la proposta specifica che la prova della filiazione può essere fornita con qualsiasi mezzo e che gli Stati membri non possono esigere che una persona esibisca, a tal fine, attestati che secondo il regolamento possono essere rilasciati a corredo di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico di filiazione o, ancora, il certificato europeo di filiazione che sarà introdotto con lo strumento giuridico in questione. L'esibizione di tali attestati viene infatti considerata solo facoltativa ai fini dell'esercizio della libertà di circolazione³³. Sul punto, la proposta richiama alcune pronunce della Corte di giustizia³⁴ che, peraltro, non si riferiscono specificamente alla semplificazione probatoria in funzione della dimostrazione della filiazione. Si tratta, quindi, di un risultato che non necessariamente poteva essere ricavato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³⁵. Anche ai fini della prova della cittadinanza dell'Unione europea (necessaria per esercitare la libertà di circolazione) vale la previsione generale di cui all'art. 4, par. 3, della direttiva 2004/38, secondo cui, per rendere possibile l'esercizio della libertà di circolazione, gli Stati membri sono tenuti a rilasciare ai loro cittadini un documento di identità o un passaporto da cui si ricavi la cittadinanza dello Stato membro.

³³ V. *considerando* n. 14 della proposta di regolamento.

³⁴ In particolare, la proposta, nella nota n. 22, cita in proposito Corte di giustizia, sentenza del 25 luglio 2002, *MRAX*, causa C-459/99, punti 61 e 62 e sentenza del 17 febbraio 2005, *Oulane*, causa C-215/03, punti 23-26. Nel caso *MRAX* viene affermato che uno Stato membro non può respingere alla frontiera un cittadino di uno Stato terzo, coniugato con un cittadino di uno Stato membro, che cerchi di entrare nel suo territorio senza essere in possesso di una carta di identità o di un passaporto validi, qualora l'interessato sia in grado di provare la propria identità e il legame coniugale in altro modo. Nel caso *Oulane* viene sottolineato che, in funzione dell'esercizio del diritto di soggiorno, la prova della cittadinanza non può essere subordinata all'esibizione di una carta di identità o di un passaporto validi qualora tale prova possa essere fornita, senza alcun equivoco, con altri mezzi. Nessuno dei due casi riguarda, quindi, la prova della filiazione.

³⁵ Con riferimento alla circolazione degli atti di nascita si consideri, poi, che il regolamento (UE) 2016/1191 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) 1024/2012, in GUUE L 200 del 26 luglio 2016, p. 1), incide soltanto sul valore probatorio dei documenti e non disciplina anche la questione del riconoscimento degli effetti giuridici relativi al contenuto degli stessi. Sul regolamento in questione, v. A. VETTOREL, *La circolazione dei documenti pubblici stranieri dopo il regolamento (UE) n. 2016/1191*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, p. 1060; M. FONTI MAS, *La libera circolazione degli atti pubblici in materia civile: un passo avanti nello spazio giudiziario europeo*, in questa *Rivista*, 2017, n. 1, p. 104; A. ZANOBBETTI, *La circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questa *Rivista*, 2019, n. 3, p. 20.

I motivi che gli Stati membri possono invocare per limitare la libertà di circolazione vengono ripresi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia³⁶. Il *considerando* n. 14, letto congiuntamente alla spiegazione dell'art. 2 fornita dalla Commissione nella relazione di accompagnamento alla proposta, precisa che una misura nazionale che limiti la libertà di circolazione può essere giustificata, in primo luogo, se conforme ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione e, in particolare, al diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 7, e ai diritti del minore di cui all'art. 24. In secondo luogo, lo Stato membro di destinazione non può invocare né la tutela della propria identità nazionale, né l'ordine pubblico, a giustificazione del rifiuto di riconoscere il rapporto di filiazione tra il minore e ciascuna delle due persone dello stesso sesso designate in altro Stato membro come suoi genitori, qualora tale riconoscimento sia funzionale al rilascio del documento di identità e quindi all'esercizio della libertà di circolazione.

La giurisprudenza della Corte di giustizia, peraltro, non risolve, se non solo in parte, il problema delle così dette situazioni "claudicanti", ovvero dei rapporti che, costituiti in base al diritto di uno Stato membro, potrebbero non produrre gli stessi effetti in altro Stato membro. Nell'imporre il riconoscimento della filiazione solo ai fini dell'esercizio dei diritti di libera circolazione sanciti dall'art. 21 TFUE e dagli atti di diritto derivato ad essi connessi, la Corte di giustizia non indica in modo preciso quali sono i diritti ai cui fini la filiazione deve essere riconosciuta³⁷. Si tratta, evidentemente, di una definizione aperta, che lascia spazio a future interpretazioni potenzialmente estensive, che potrebbero eventualmente arrivare ad includere, ad esempio, anche i diritti sociali, fiscali, educativi³⁸. In mancanza di simili chiarimenti, la previsione di un obbligo di riconoscimento della filiazione ai soli fini della libertà di circolazione può condurre a soluzioni contraddittorie. Si rischia cioè di avere una sorta di filiazione "ad intermittenza" o "a geometria variabile"³⁹. Il bambino potrebbe infatti essere considerato figlio al fine di poter entrare nello Stato membro di destinazione, ma poi non necessariamente verrebbe considerato figlio ai fini di ulteriori effetti civili, rischiando quindi di non poter godere di altri diritti nello Stato membro in cui soggiorna. Si pensi, a titolo di esempio, ai diritti collegati all'identità, alla cittadinanza⁴⁰ (nel caso in cui questa venga acquistata sulla base del criterio dello *ius sanguinis*), ai diritti successori, al diritto ad essere legalmente rappresentato dai genitori. Oppure, ancora, spostando l'ottica sui genitori, si pensi al fatto

³⁶ V., in proposito, Corte di giustizia sentenza del 5 giugno 2018, *Coman e a.*, causa C-673/16, punto 47; sentenza *Pancharevo*, cit., punti 58 ss.

³⁷ V. A. TRYFONIDOU, *The ECJ Recognises the Right of Rainbow Families to Move Freely Between EU Member States: The VMA Ruling*, cit., p. 547.

³⁸ Così, S. CORNELOUP, *Du couple à l'enfant, les libertés de circulation poursuivent leur chemin – CJUE, 14 déc. 2021*, aff. C-490/20, cit., p. 567.

³⁹ Per tale ultima espressione, v. M. GRASSI, *Riconoscimento del rapporto di filiazione omogenitoriale e libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea*, cit., p. 604 ss.

⁴⁰ Con riferimento all'ipotesi che il mancato riconoscimento del rapporto di filiazione creato all'estero possa pregiudicare il possesso della cittadinanza statale e quindi, eventualmente, anche della cittadinanza dell'Unione europea, v. ad es. S. MARINO, *L'identità personale alla prova delle libertà di circolazione*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 173 e spec. p. 186.

che il mancato riconoscimento della filiazione potrebbe comportare anche l'impossibilità di vedersi riconoscere il diritto di affidamento, il diritto di visita, il diritto di usufruire di determinate prestazioni di sicurezza sociale.

La proposta, sotto questo profilo, comporta un indubbio passo in avanti. Con i meccanismi di riconoscimento automatico delle decisioni giudiziarie e degli atti pubblici in materia non si prevede più soltanto un riconoscimento funzionalmente orientato. La filiazione non viene riconosciuta solo in funzione dell'esercizio della libertà di circolazione ma, più in generale, al fine di poter usufruire pienamente del diritto di soggiorno⁴¹. Trattasi, quindi, di un riconoscimento pieno, pur potendo esso essere rifiutato nel caso in cui venga considerato manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico da parte dello Stato membro richiesto, a condizione che si verta in una situazione diversa da quelle funzionali all'esercizio dei diritti di libera circolazione⁴².

Sembra, quindi, che in questo modo la proposta possa contribuire a riempire di contenuto quell'affermazione, compiuta in più occasioni dalla Corte di giustizia a partire dal caso *Lounes*, secondo cui tra i diritti riconosciuti al cittadino dell'Unione europea sulla base dell'art. 21 TFUE vi è anche quello di poter condurre una "normale vita familiare" nello Stato membro di destinazione⁴³. Sarebbe difficile, infatti, sostenere che il bambino sia in grado di avere una normale vita familiare se non gli venisse riconosciuto, nello Stato membro di destinazione, lo *status* di figlio necessario per poter godere degli ulteriori diritti sopra richiamati (diritti successori, diritto ad essere legalmente rappresentato dai genitori, ecc.). In ultima istanza, quindi, è indubbio che il meccanismo di riconoscimento della filiazione previsto dalla proposta può contribuire a rendere effettivi i diritti collegati allo *status* di cittadino dell'Unione europea, consentendo di superare quei profili contraddittori ancora risultanti allo stato attuale delle pur importanti acquisizioni della giurisprudenza della Corte di giustizia.

7. Considerazioni conclusive

L'indagine svolta ha permesso di evidenziare, sotto diversi punti di vista, l'incidenza che il regolamento proposto in materia di filiazione sarebbe in grado di produrre, qualora venisse adottato, sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea.

⁴¹ In tal senso, v. ad es. S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni in materia di filiazione nella proposta di Regolamento del Consiglio del 2022: oltre Pancharevo verso un ordine pubblico "rafforzato" dell'Unione europea*, in *Eurojus*, 2023, n. 1, p. 35 e spec. p. 50; A. TRYFONIDOU, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*, cit., p. 93.

⁴² In proposito, v. I. MARCHIORO, *L'influenza del diritto dell'Unione europea nella formazione e nel riconoscimento degli atti di nascita dei figli di coppie omogenitoriali, tra punti fermi e questioni aperte*, in *Quaderni AISDUE, fascicolo speciale n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE*, 2024, p. 1 spec. p. 5.

⁴³ Corte di giustizia, sentenza del 14 novembre 2017, *Lounes*, causa C-165/16, punto 52; sentenza *Coman e a.*, cit., punto 32; sentenza *Pancharevo*, cit., punto 47; ordinanza *Rzecznik Praw Obywatelskich*, cit., punto 41; sentenza del 21 dicembre 2023, *Chief Appeals Officer e a.*, causa C-488/21, punto 45. Sulle implicazioni dell'affermazione, contenuta nella giurisprudenza citata, del diritto dei cittadini dell'Unione europea a condurre una normale vita familiare, v. N. LAZZERINI, *Il diritto dei cittadini "circolanti" di condurre una normale vita familiare: stato dell'arte e prospettive*, in *Quaderni AISDUE, fascicolo speciale n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE*, 2024, p. 1.

Abbiamo evidenziato, innanzitutto, che allo stato attuale l'eterogeneità delle normative materiali e di diritto internazionale privato in materia di filiazione è fonte di ostacolo rispetto all'esercizio della libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione. La scelta operata dalla proposta, in linea a quella compiuta dai regolamenti c.d. di nuova generazione adottati in materia di cooperazione giudiziaria civile, di disciplinare in un unico testo i diversi aspetti internazionalprivatistici della filiazione, è quindi già di per sé senz'altro funzionale a garantire condizioni più propizie all'eliminazione degli ostacoli rispetto all'esercizio della circolazione delle persone sul territorio dell'Unione.

Allo stesso obiettivo concorre anche l'ampio ambito di applicazione materiale della proposta. Abbiamo osservato, infatti, che mediante lo strumento giuridico proposto si intende consentire il riconoscimento di ogni tipo di filiazione accertata in altro Stato membro. Applicandosi a tutti i rapporti di filiazione, a prescindere dal modo in cui il figlio è stato concepito o è nato o del tipo di famiglia in cui è inserito, si favorisce evidentemente la circolazione nel territorio dell'Unione di ogni tipo di famiglia. È indubbio, inoltre, che contribuendo ad assicurare, all'interno del territorio dell'Unione, il principio di continuità degli *status* familiari, la proposta persegue esigenze di uguaglianza tra i cittadini ed i residenti degli Stati membri che beneficiano del regime di libera circolazione⁴⁴. Può far riflettere, invece, la scelta di escludere dall'ambito di applicazione della proposta il riconoscimento dei rapporti di filiazione accertati in uno Stato terzo. Così facendo, infatti, si rischia di creare ostacoli alla circolazione di coppie (i cui membri potrebbero essere, in ipotesi, entrambi o almeno uno cittadini dell'Unione europea) che abbiano avuto un figlio in uno Stato terzo e che poi intendano tornare nel Paese di origine o spostarsi sul territorio di altro Stato membro ma che, non potendo confidare sulla possibilità di ottenere il riconoscimento del loro rapporto di genitorialità, potrebbero essere scoraggiate dall'esercizio della circolazione nel territorio dell'Unione.

La proposta ha il merito di cristallizzare la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha affermato il principio del mutuo riconoscimento dello *status filiationis* in funzione dell'esercizio della libertà di circolazione nell'Unione europea. Rispetto a tale giurisprudenza, però, viene compiuto un importante passo in avanti. La proposta, infatti, non si limita ad affermare il c.d. riconoscimento funzionalmente orientato, ma si spinge fino a prospettare un riconoscimento pieno della filiazione, in grado di contrastare il rischio di situazioni "claudicanti" che potrebbero sorgere qualora il figlio, considerato tale al momento del suo ingresso nel territorio di uno Stato membro, non venisse messo in condizione di godere nello Stato medesimo di ulteriori diritti derivanti dal rapporto di filiazione accertato in altro Stato membro, vista la libertà degli Stati membri di non riconoscere quest'ultimo a fini diversi da quelli concernenti l'esercizio della libertà di circolazione nell'Unione europea. In questo modo, la proposta contribuisce a riempire di contenuto quell'affermazione, compiuta in più occasioni dalla Corte di giustizia, secondo cui tra i diritti riconosciuti al cittadino dell'Unione europea sulla base dell'art. 21 TFUE

⁴⁴ In senso analogo, pur non riferendosi alla proposta ma, più in generale, all'obiettivo della circolazione degli *status*, v. F. SALERNO, *La politica europea di cooperazione giudiziaria in materia civile e il suo impatto negli ordinamenti nazionali*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, p. 1 e spec. p. 7.

vi è anche quello di poter condurre una “normale vita familiare” nello Stato membro di destinazione. Condurre una normale vita familiare deve infatti comportare la possibilità di far valere, a tutti gli effetti, il rapporto di filiazione accertato in altro Stato membro.

Le aperture compiute in proposito dalla proposta rischiano però di scontrarsi con le sensibilità, ancora forti, che gli Stati membri (o, quanto meno, alcuni di essi) hanno in materia di filiazione. Il timore che è stato ventilato soprattutto da parte di quegli Stati membri meno inclini a cedere porzioni di sovranità in materia, è che lo strumento possa indebitamente incidere sulle rispettive scelte identitarie⁴⁵. Se, infatti, viene pur sempre prevista la possibilità per i singoli Stati membri di far valere l’ordine pubblico internazionale per opporsi al riconoscimento della filiazione, è indubbio che la scelta di restringere l’ambito di operatività di tale limite in funzione degli obiettivi di carattere materiale che la proposta intende perseguire può essere percepita come una minaccia da parte dei singoli Stati membri⁴⁶. Nell’ambito della procedura di controllo politico del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità prevista dal Protocollo n. 2 allegato ai Trattati istitutivi dell’Unione europea, sono pervenuti alla Commissione pareri motivati e osservazioni da parte di alcuni dei Parlamenti degli Stati membri⁴⁷. In particolare, nei pareri motivati resi dal Senato francese e dal Senato italiano è stato sostenuto che la proposta non rispetta i principi in questione⁴⁸. Tra le varie osservazioni, degne di particolare nota sono quelle del Senato della Repubblica ceca, che ha chiesto di restringere l’ambito di applicazione della proposta escludendo dalla stessa la maternità surrogata, e del Senato rumeno, che ha chiesto di rivedere le nozioni di “parentela”, “genitore”, “famiglia”, impiegate nella proposta, in modo da poter tener conto delle diverse sensibilità in materia dei diversi Stati membri e, in ogni caso, ha suggerito di riflettere sull’opportunità di adottare l’atto sotto forma di direttiva anziché di regolamento, in modo da consentire ai singoli Stati membri di esercitare la propria discrezionalità in fase di attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione. Pur non avendo presentato ufficialmente pareri motivati o osservazioni, è poi nota la netta opposizione di Polonia e Ungheria rispetto all’adozione dello strumento proposto. Alla luce di questo quadro, sembra quindi difficile poter pronosticare l’approvazione dell’atto,

⁴⁵ In proposito, v. ad es. M.C. BARUFFI, *La proposta di Regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, cit., p. 549.

⁴⁶ Per una analisi sistematica ed insieme analitica delle modalità con cui il limite dell’ordine pubblico opera alla luce della proposta di regolamento, v. O. FERACI, *I «controlimiti» al funzionamento del limite dell’ordine pubblico nella proposta di regolamento europeo in tema di filiazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, p. 779 e spec. p. 783 ss.

⁴⁷ Le osservazioni dei singoli Parlamenti nazionali sono disponibili al seguente sito internet: [https://connectfolx.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM\(2022\)0695](https://connectfolx.europarl.europa.eu/connefof/app/exp/COM(2022)0695).

⁴⁸ V., rispettivamente, Sénat de la République française, *Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, à la loi applicable, à la reconnaissance des décisions et à l’acceptation des actes authentiques en matière de filiation ainsi qu’à la création d’un certificat européen de filiation*, COM(2022) 695 final, 22 marzo 2023; Senato della Repubblica italiana, 4^a Commissione permanente, *Risoluzione approvata sul progetto di atto legislativo dell’Unione europea n. COM(2022) 695 definitivo (doc. XVIII-bis, n. 2) sui profili di conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità*, 14 marzo 2023. A commento di quest’ultima, v. G. BIAGIONI, *Malintesi e sottintesi rispetto alla proposta di regolamento UE in tema di filiazione*, in *SIDIBlog*, 3 aprile 2023.

soprattutto tenuto conto che, come sopra già specificato, per l'adozione dello stesso è necessaria l'unanimità in seno al Consiglio. Resta aperta, però, l'opzione dell'avvio di una cooperazione rafforzata nel caso in cui almeno nove Stati membri siano pronti a perseguire congiuntamente gli obiettivi indicati nella proposta in materia di filiazione. Del resto, il ricorso a tale strumento di integrazione differenziata si è già rivelato utile per portare avanti la cooperazione giudiziaria civile in altri ambiti attinenti al diritto della famiglia⁴⁹.

ABSTRACT: Il contributo ha ad oggetto l'esame dell'incidenza che può produrre, sulla libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione europea, la proposta di regolamento volto ad uniformare i diversi aspetti internazionalprivatistici della materia della filiazione. A tal fine, dovranno innanzitutto essere richiamati il quadro giuridico vigente e gli ostacoli attualmente presenti rispetto al riconoscimento – ad ogni fine – del rapporto di filiazione accertato in un altro Stato membro. Verranno quindi esaminati i passi in avanti ipotizzati dalla proposta di regolamento anche rispetto agli sviluppi registrati negli ultimi anni nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Al contempo, dovranno essere valutate le reali prospettive di approvazione della proposta, anche tenendo conto del fatto che la stessa rischia di scontrarsi con le sensibilità, ancora forti, presenti in materia di filiazione, trattandosi di un ambito in cui quanto meno alcuni Stati membri sono poco inclini a cedere porzioni della loro sovranità.

KEYWORDS: filiazione – libera circolazione – mutuo riconoscimento degli *status* familiari – cooperazione giudiziaria in materia civile – diritto internazionale privato.

THE PROPOSAL FOR AN EU REGULATION ON PARENTHOOD MATTERS AND ITS IMPACT ON THE FREE MOVEMENT OF PERSONS IN THE EUROPEAN UNION

ABSTRACT: This contribution explores the potential impact of the proposed Regulation, which aims to harmonise EU rules on private international law concerning parenthood, on the free movement of persons within the European Union. To this end, the existing legal framework and the obstacles to recognising parenthood

⁴⁹ V. i già citati regolamenti 1259/2010 (relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale), 2016/1103 (che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi) e 2016/1104 (che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate).

between Member States will first be recalled. Afterwards, the proposed Regulation's envisaged steps forward will be evaluated against the recent developments in the Court of Justice case law. Moreover, the proposal's real prospects of approval will also have to be assessed, since it will likely face resistance as it touches a sensitive area such as filiation, in which at least some Member States are reluctant to cede portions of their sovereignty.

KEYWORDS: parenthood – free movement – mutual recognition of family status – judicial cooperation in civil matters – private international law.