



Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre Juridique International et Droits de l'Homme
Diretta da Claudio Zanghì, Lina Panella, Carlo Curti Gialdino

EDITORIALE
SCIENTIFICA

Gli Speciali

Ottobre 2025

Cinquant'anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari? I «precedenti», lo «stato dell'arte», le «prospettive»

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531

Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI
Gli Speciali
Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Jean-Cristophe Barbato – Maria Caterina Baruffi – Andrea Biondi – Isabelle Bosse-Platière – Mouloud Boumghar – Laurence Burgogue-Larsen – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Giandonato Caggiano – Mario Pio Calogero – Andrea Cannone – Ida Caracciolo – Giovanni Cellamare – Consuelo Ramón Chornet – Gianluca Contaldi – Marcello Di Filippo – Zlata Drnas Clement – Emmanuel Decaux – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan – Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Pietro Gargiulo – Giancarlo Guarino – Hajer Gueldich – Luis Miguel Hinojosa-Martínez – Paola Ivaldi – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Alessio Lo Giudice – Sergio Marchisio – Magdalena María Martín Martínez – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Bruno Nascimbene – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Béatriz Pérez De La Heras – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Pietro Pustorino – Guido Raimondi – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Lucia Serena Rossi – Antonio Ruggeri – Francesco Seatzu – Attila Tanzi – Christian Tomuschat – Soledad Torrecuadrada García-Lozano – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile osservatori: Raffaele Cadin

Coordinatore di redazione: Francesco Battaglia

Componenti: Patrizia Accordino – Gabriele Asta – Maria Cristina Carta – Nicola Colacino – Giulia Colavecchio – Cristina Grieco – Luigino Manca – Gianfranco Gabriele Nucera – Antonio J. Palma – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Luigi Prospero – Valentina Zambrano

Segreteria: Marco Bolognese – Pierfrancesco Breccia – Alberto Marchese – Luigi Zuccari

Criteri di referaggio:

Gli Speciali sono sottoposti, in forma anonima, a due *referees*, che decidono sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

Cinquant'anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari?

I «precedenti», lo «stato dell'arte», le «prospettive»

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*
Supplemento al n. 4/2025
ottobre 2025

ISSN 2284-3531

I saggi ospitati in questo numero speciale della Rivista OIDU costituiscono una parte degli Atti del Convegno “*Cinquant’anni dalla riforma del diritto di famiglia: una svolta epocale delle relazioni familiari?*” svoltosi a Messina, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, nei giorni 16 e 17 maggio 2025.

Il volume ove si darà compiutamente atto degli svolgimenti dell’incontro di studi è in corso di pubblicazione. Intanto devono essere ringraziati i condirettori della Rivista OIDU e la sua redazione per le anticipazioni qui consentite.

ROBERTO AMAGLIANI



INDICE

| | |
|--|-----|
| ALESSANDRO MORELLI, <i>Introduzione</i> | I |
| MARIO CALOGERO, « <i>Sessione introduttiva: analisi del contesto di riferimento</i> » | |
| Lo stato dell'arte | |
| ANGELO FEDERICO, <i>Del contributo alla Riforma del diritto di famiglia di alcuni esponenti della Scuola giuridica di Messina</i> | 1 |
| MARIA F. TOMMASINI, <i>I diritti e i doveri nascenti dal matrimonio tra tradizione e attualità</i> | 7 |
| ANTONINA ASTONE, <i>I danni endofamiliari</i> | 20 |
| MARIAFRANCESCA COCUCCIO, <i>Matrimonio nullo e buona fede: profili personali e patrimoniali del matrimonio "putativo"</i> | 32 |
| ALBERTO MARCHESI, <i>La risoluzione pattizia della crisi familiare: prospettive civilistiche ..</i> | 47 |
| VALERIA RESTUCCIA, <i>L'impresa familiare. Vecchie e nuove problematiche</i> | 60 |
| Le prospettive (I) | |
| LINA PANELLA, <i>Introduzione</i> | 72 |
| LUCA BUSCEMA, <i>La famiglia: radici, eredità morale, trasmissione e apprendimento significativo di valori identitari. Profili giuspubblicistici</i> | 75 |
| EMANUELE LA ROSA, <i>La riforma del diritto di famiglia nella (lenta) evoluzione del diritto penale della famiglia</i> | 86 |
| FRANCESCA PERRINI, <i>Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Dell'Uomo in materia di procreazione assistita</i> | 102 |
| ANNA PITRONE, <i>L'influenza dell'ordinamento UE sul diritto di famiglia</i> | 110 |
| FRANCESCO MARTINES, <i>La casa come "luogo" della famiglia. Nuovi strumenti di tutela del diritto all'abitare: dal social housing al co-housing</i> | 120 |
| Le prospettive (II) | |
| FRANCESCO CIRAIOLO, <i>Introduzione</i> | 142 |
| PATRIZIA ACCORDINO, <i>La rilevanza dei legami familiari nell'ambito delle "dinamiche fiscali" patologiche</i> | 145 |
| MAURIZIO BALLISTRERI, <i>L'evoluzione del diritto di famiglia e del diritto del lavoro nei cambiamenti sociali del nostro paese</i> | 161 |
| ROBERTO CARATTOZZOLO, <i>L'accesso ai servizi bancari e finanziari quale strumento di riequilibrio nei rapporti tra coniugi</i> | 168 |
| SANTA DE MARCO, <i>La fiscalità dei patti di famiglia</i> | 177 |
| MARIA VITTORIA SERRANÒ, <i>Il nucleo familiare e la capacità contributiva: evoluzione storica e prospettive "de iure condendo"</i> | 187 |

**L'INFLUENZA DELL'ORDINAMENTO UE SUL DIRITTO DI FAMIGLIA.
BREVI RIFLESSIONI SULLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO IN MATERIA DI FILIAZIONE**

ANNA PITTRONE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La famiglia nel diritto internazionale privato dell'UE. – 3. La proposta di regolamento in materia di filiazione. – 4. Quali prospettive per le famiglie transfrontaliere?

1. *Introduzione*

Il diritto dell'Unione europea, come è noto, ha inciso in maniera significativa su molti ambiti tradizionalmente riservati alla competenza esclusiva degli Stati membri, fra questi, il diritto di famiglia rappresenta forse il terreno più sensibile e controverso, poiché tocca direttamente la sfera personale, etica e culturale degli ordinamenti nazionali.

In origine, i trattati istitutivi delle Comunità europee non contenevano alcun riferimento al diritto di famiglia, coerentemente con la vocazione economica che ne aveva ispirato la nascita. Tuttavia, l'evoluzione istituzionale e la centralità attribuita alla libera circolazione delle persone hanno progressivamente reso evidente la necessità di garantire certezza giuridica anche alle situazioni familiari transfrontaliere.

Al fine di fronteggiare eventuali conflitti nell'ambito di tali realtà, ma soprattutto al fine di favorire proprio la libera circolazione delle persone nello spazio giuridico europeo, l'Unione ha sviluppato un *corpus* normativo finalizzato a favorire la circolazione ed il riconoscimento di decisioni e atti pubblici anche in materia di famiglia.

Il percorso normativo e giurisprudenziale che ne è scaturito ha portato all'adozione di numerosi regolamenti in materia di separazione, divorzio, responsabilità genitoriale, obbligazioni alimentari e regimi patrimoniali, delineando un *corpus* sempre più ricco di norme destinate a incidere profondamente sulle legislazioni nazionali.

Tali interventi, infatti, pur circoscritti al diritto internazionale privato, hanno avuto inevitabilmente un riflesso anche sul diritto materiale di famiglia, nonostante resti escluso dalla competenza dell'Unione, ne è un esempio la disciplina del divorzio; concentrandosi maggiormente sulla tutela degli interessi individuali rispetto a quelli collettivi, infatti, le legislazioni nazionali negli anni si sono evolute verso modelli rapidi di dissoluzione del vincolo coniugale, così nel 2015 anche l'Italia ha introdotto la possibilità di accedere al cd. "divorzio breve"¹.

In questa sede, poi, non saranno analizzate le influenze che altri interventi dell'Unione, ad esempio nell'ambito della politica sociale, della tutela dei diritti umani o ancora della politica migratoria, hanno avuto sulla concezione della famiglia negli Stati membri.

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina.

¹ I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Lezioni di diritto dell'Unione europea e relazioni familiari*, Torino, 2019, p. 175.

In questo quadro si colloca la proposta della Commissione europea di un regolamento in materia di filiazione, che mira a garantire che la genitorialità, una volta accertata in uno Stato membro, sia riconosciuta automaticamente in tutti gli altri, indipendentemente dal modello familiare o dalle modalità di nascita del minore. L'obiettivo dichiarato è quello di rafforzare i diritti fondamentali dei figli, promuovere l'uguaglianza tra i cittadini europei e ridurre i costi, i tempi e le incertezze derivanti dall'attuale frammentazione normativa.

Si tratta, tuttavia, di un progetto ambizioso che incontra ostacoli politici e giuridici non trascurabili. La forte eterogeneità delle legislazioni nazionali in tema di filiazione, la diversità delle concezioni etico-sociali di famiglia e la riluttanza di alcuni Stati membri a cedere porzioni di sovranità in un ambito tanto delicato rendono complesso il cammino verso l'adozione del regolamento. Le prime reazioni nazionali, in particolare il parere emesso dalla Commissione Politiche europee del Senato italiano, nonché lo stallo dei negoziati a quasi tre anni dalla presentazione della proposta, evidenziano infatti tensioni profonde tra l'esigenza di assicurare uniformità e tutela dei diritti dei minori e la volontà di preservare la discrezionalità legislativa statale su temi ritenuti identitari.

Il lavoro propone una breve disamina degli atti sin qui adottati dall'Unione in materia di famiglia e della proposta di regolamento al fine di delineare le prospettive di evoluzione di un settore destinato a incidere non solo sul funzionamento del mercato interno e sulla libera circolazione delle persone, ma anche – e soprattutto – sulla vita quotidiana delle famiglie transfrontaliere, le quali rappresentano ormai una realtà sociale sempre più diffusa e bisognosa di certezza giuridica.

2. La famiglia nel diritto internazionale privato dell'UE

La proposta di un regolamento europeo in materia di filiazione si inserisce nel quadro giuridico che trae origine nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), di cui al Titolo V del TFUE, divenuto ormai uno degli assi portanti dell'Unione.

Come detto, i trattati istitutivi non contenevano alcun riferimento al diritto di famiglia, in ragione degli scopi economici delle Comunità europee; tuttavia, col passare degli anni, le modifiche via via apportate ai trattati hanno ampliato le competenze dell'Unione, anche, nell'ambito delle relazioni familiari, sino a "istituzionalizzare" la competenza in materia di famiglia.

L'art. 81 TFUE prevede, infatti, che l'Unione sviluppi una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali, che includa anche l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. In deroga alla procedura legislativa ordinaria, però, per il diritto di famiglia con implicazioni transnazionali si richiede che le istituzioni deliberino secondo una procedura legislativa speciale, che prevede la mera consultazione del Parlamento europeo ed il voto all'unanimità del Consiglio, lasciando così in mano agli Stati il controllo finale. Per questa ragione, laddove non si è raggiunto il consenso unanime, in taluni casi si è fatto ricorso come si vedrà allo strumento della cooperazione rafforzata.

L'obiettivo dichiarato dell'Unione in questo ambito è la promozione della libera circolazione delle persone al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato unico; dunque, da un lato è stata assicurata la più semplice circolazione delle decisioni giudiziarie in

materia, dall'altro si è tentato di assicurare certezza giuridica ai rapporti familiari costituiti nell'esercizio della libera circolazione.

Considerata la delicatezza degli ambiti di intervento, strettamente legati a concezioni etico-sociali proprie dei singoli Stati, l'azione dell'Unione è rimasta circoscritta ai conflitti di leggi e di giurisdizioni ovvero al riconoscimento e alla circolazione di decisioni e atti pubblici.

Inoltre, non contenendo i trattati una definizione di "famiglia", l'intervento del legislatore europeo ha riguardato sia le relazioni fra coniugi, e più di recente fra partner, sia la responsabilità genitoriale, fino alle obbligazioni alimentari.

Il primo atto adottato in materia di famiglia fu il Regolamento n. 1347/2000 sulla giurisdizione, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze, nell'ambito di separazione, divorzio e potestà genitoriale sui figli di entrambi i coniugi², recepito, a distanza di qualche anno, nel più ampio Regolamento n. 2201/2003³, per decenni pietra angolare del diritto di famiglia dell'UE, che in materia di responsabilità genitoriale fa riferimento anche ai figli di un solo componente della coppia e anche in caso di mancata unione coniugale dei genitori, comportando di fatto una vera e propria "invasione"⁴ innovativa nel diritto di famiglia nazionale; ciò in ragione dell'esigenza di non discriminare in alcun modo i figli - naturali, legittimi o adottivi - garantendo l'interesse superiore del minore.

Più di recente il Regolamento è stato oggetto di rifusione ad opera del Regolamento 2019/1111⁵, in applicazione dal 1° agosto 2022, che ha modificato specialmente la parte relativa alla sottrazione internazionale di minori, vale a dire l'ipotesi in cui un minore viene illecitamente condotto all'estero da chi non esercita la potestà esclusiva, senza alcuna autorizzazione.

Nel 2009, un altro Regolamento europeo⁶ ha introdotto una disciplina sulle obbligazioni alimentari volta a rendere più semplici per chi vanta tali crediti di trovarvi soddisfacimento in modo più veloce e semplice in qualsiasi Stato membro dell'Unione, l'anno successivo il Regolamento n. 1259⁷ ha istituito una cooperazione rafforzata relativamente alla legge applicabile alla separazione personale e al divorzio. Il Regolamento attribuisce un ampio margine alla volontà delle parti, richiedendo comunque un determinato attaccamento ad un territorio, e, solo in caso di mancato accordo tra le parti, introduce dei criteri di collegamento oggettivi.

² Regolamento (CE) n. 1347/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi, in *GUCE L 160* del 30 giugno 2000, p. 19 ss.

³ Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000, in *GUCE L 338* del 23 dicembre 2003, p. 1 ss.

⁴ I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Lezioni di diritto dell'Unione europea e relazioni familiari*, Torino, 2019, p. 194.

⁵ Regolamento (UE) n. 2019/1111 del Consiglio, del 25 luglio 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale e alla sottrazione internazionale dei minori, in *GUUE L 178* del 2 luglio 2019, p. 1 ss.

⁶ Regolamento (CE) n. 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 ss.

⁷ Regolamento (UE) n. 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 ss.

Infine, due Regolamenti del 2016⁸, in applicazione dal 29 gennaio 2019, attuano la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni rispettivamente in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate.

3. La proposta di regolamento in materia di filiazione

Gli atti sin qui adottati, pur nella loro “settorialità”, hanno avuto e continueranno ad avere un importante impatto sugli ordinamenti interni anche in ragione della possibilità che le nozioni in essi contenute possano essere oggetto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE che proprio in questo ambito ha dato prova di significativa lungimiranza.

È il caso della sentenza della Grande Sezione del 14 dicembre 2021⁹, relativa alla certificazione di nascita di una minore, cittadina dell'Unione, indicata – in Spagna – come figlia di due madri, che le autorità di un altro Stato membro, la Bulgaria, rifiutavano di identificare come tale. La sentenza, richiamando le disposizioni dei trattati sulla cittadinanza dell'Unione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, pur riconoscendo che lo *status* delle persone rientra tra le materie di competenza esclusiva degli Stati membri, ha riconosciuto in capo alle autorità bulgare l'obbligo di riconoscere il rapporto di filiazione al fine di consentire alla minore il diritto effettivo di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Pur trattandosi di un riconoscimento “funzionalmente orientato”¹⁰ all'esercizio della libertà di circolazione della minore, cittadina europea, la sentenza riveste una grande importanza tenuto conto della delicatezza della questione e delle differenze esistenti fra le legislazioni degli Stati membri.

La posizione della Corte, inoltre, ha indubbiamente accelerato l'*iter* di presentazione da parte della Commissione europea della proposta di regolamento 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 filiazione¹¹.

⁸ Il Regolamento (UE) 2016/1103 stabilisce norme sulla giurisdizione, la legge applicabile, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi internazionali, in *GUUE* L 183 dell'8 luglio 2016, p. 1 ss.; 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 ss.

⁹ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 14 dicembre 2021, *V.M.A. contro Stichna obshtina, rayon „Pancharevo”*, causa C-490/20, ECLI:EU:C:2021:1008. Si veda C. DE CAPITANI, *Arrêt « Stoliczna obshtina » : homoparentalité et liberté de circulation au sein de l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2022, p. 107 ss.; 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 ss.; 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. 534 ss.

¹⁰ O. FARACI, *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. 563 ss.

¹¹ 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.

Obiettivo principale della proposta consiste nella riduzione della burocrazia e nella semplificazione del riconoscimento della genitorialità nell'Unione, onde evitare il verificarsi di casi simili a quello giunto alla Corte di giustizia.

La proposta di regolamento istituisce un regime uniforme in materia di giurisdizione e legge applicabile alla filiazione caratterizzata da elementi di internazionalità, nonché di riconoscimento delle decisioni e di accettazione di atti pubblici in tale ambito e introduce il certificato europeo che, pur non sostituendo i documenti nazionali, avrebbe lo scopo di garantire che la genitorialità, così come è stabilita in uno Stato membro, sia riconosciuta automaticamente anche negli altri Stati membri, per offrire a tutti i minori parità di trattamento.

In particolare, la proposta intende 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 alla vita familiare, i diritti di successione e il diritto agli alimenti in un altro Stato membro, considerando preminente l'interesse superiore del minore.

Nella relazione che accompagna la proposta, la Commissione prende atto della giurisprudenza della Corte di giustizia e quindi dell'obbligo in capo agli Stati membri di riconoscere la filiazione di un minore accertata in un altro Stato membro ai fini dell'esercizio dei diritti legati alla cittadinanza dell'Unione; quindi sottolinea l'esigenza di riconoscere la filiazione accertata in un altro Stato membro anche per altre finalità, al fine di tutelare diritti fondamentali del minore ed eliminare difficoltà che spesso portano ad azioni legali e conseguenti tempi, costi e oneri sia per le famiglie che per i sistemi giudiziari degli Stati membri e risultati incerti.

La base giuridica scelta non poteva che essere la stessa degli strumenti sin qui adottati in materia di diritto di famiglia con implicazioni transfrontaliere, vale a dire l'articolo 81, paragrafo 3, TFUE, relativo alla cooperazione giudiziaria in materia civile, rientrando il relativo diritto sostanziale nella competenza degli Stati membri.

Come altri strumenti dell'Unione sul diritto di famiglia, infatti, la proposta si limita a facilitare il riconoscimento delle decisioni giudiziarie e degli atti pubblici di filiazione attraverso l'adozione di norme comuni in materia di competenza internazionale e di legge applicabile.

La proposta mira, come detto, a imporre il riconoscimento della filiazione accertata in un altro Stato membro, in particolare ai fini dei diritti derivanti dalla filiazione ai sensi del diritto nazionale, senza comportare l'armonizzazione del diritto sostanziale degli Stati membri sulla definizione di famiglia o sull'accertamento della filiazione nel contesto nazionale, lasciando di fatto impregiudicato il diritto nazionale in materia di riconoscimento di matrimoni contratti all'estero o unioni registrate all'estero nonché la competenza delle autorità statali a trattare questioni relative alla filiazione.

Anche la scelta dell'atto non è nuova nell'ambito del diritto internazionale privato, infatti solo un regolamento può garantire un'interpretazione e un'applicazione coerente delle norme in materia di competenza internazionale e di legge applicabile all'accertamento della filiazione in situazioni transfrontaliere.

Per facilitare il riconoscimento o, a seconda dei casi, l'accettazione di decisioni giudiziarie e atti pubblici di filiazione, la proposta stabilisce norme uniformi in materia di competenza per l'accertamento della filiazione avente carattere transfrontaliero, evitando procedimenti paralleli in diversi Stati membri con possibili decisioni confliggenti. I criteri di competenza si basano sulla vicinanza al figlio; la competenza può quindi spettare in alternativa allo Stato membro di residenza abituale del figlio, di cittadinanza del figlio, di

residenza abituale del convenuto (ad esempio la persona nei cui confronti il figlio rivendica la filiazione), di residenza abituale di uno dei genitori, di cittadinanza di uno dei genitori o di nascita del figlio.

Qualora non sia possibile determinare la competenza sulla base di uno dei criteri di competenza alternativi generali, dovrebbero essere competenti le autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui si trova il figlio, mentre la competenza residua, in ciascuno Stato membro, dovrebbe essere determinata dalla legge di tale Stato.

Al fine di garantire la certezza del diritto, la proposta introduce norme comuni in materia di legge applicabile che dovrebbe essere quella dello Stato di residenza abituale, al momento della nascita, di colei che partorisce, ovvero, qualora non sia possibile stabilirla, ad esempio nel caso la donna sia rfugiata o sfollata, la legge dello Stato di nascita del figlio.

Le norme uniformi sulla competenza e sulla legge applicabile dovrebbero, nelle intenzioni della Commissione, rafforzare il principio della fiducia reciproca su cui trova fondamento il riconoscimento in uno Stato membro delle decisioni giudiziarie rese in un altro Stato membro e di atti pubblici di accertamento della filiazione aventi effetti giuridici vincolanti nello Stato membro di origine senza che sia richiesta alcuna procedura speciale, compreso l'aggiornamento delle iscrizioni nello stato civile del figlio. La proposta fa comunque salva la possibilità che una parte interessata possa intentare un procedimento giudiziario per ottenere una decisione di assenza di motivi di diniego del riconoscimento della filiazione o un procedimento di non riconoscimento.

Nella proposta l'elenco dei motivi di diniego del riconoscimento della filiazione è tassativo; nel valutare un eventuale diniego del riconoscimento della filiazione per motivi di ordine pubblico, le autorità degli Stati membri devono tenere conto dell'interesse del figlio, in particolare della tutela dei suoi diritti, compresa la salvaguardia di legami familiari autentici tra il figlio e i genitori. Il motivo dell'ordine pubblico quale fondamento del diniego del riconoscimento deve essere utilizzato in via eccezionale e alla luce delle circostanze di ciascun caso, ossia non in modo astratto per escludere il riconoscimento della filiazione quando, ad esempio, i genitori sono dello stesso sesso. Per essere negato, il riconoscimento dovrebbe essere manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico dello Stato membro in cui è richiesto perché, ad esempio, i diritti fondamentali di una persona sono stati violati in fase di concepimento, nascita o adozione del figlio oppure di accertamento della filiazione.

Alle autorità giurisdizionali o alle altre autorità competenti non dovrebbe essere consentito negare il riconoscimento di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico rilasciati in un altro Stato membro qualora ciò fosse in violazione della Carta, in particolare dell'articolo 21 che vieta la discriminazione, anche dei minori. Le autorità degli Stati membri non potrebbero quindi negare, per motivi di ordine pubblico, il riconoscimento di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico che accertino la filiazione mediante adozione da parte di un uomo solo, o che accertino la filiazione nei confronti dei due genitori in una coppia dello stesso sesso per il solo motivo che i genitori sono dello stesso sesso.

La proposta, infine, prevede l'istituzione di un certificato europeo di filiazione facoltativo, rilasciato nello Stato membro in cui è stata accertata la filiazione - ai sensi della legge applicabile e le cui autorità giurisdizionali sono competenti in base alla proposta - da utilizzare negli altri Stati membri, allo scopo di facilitare il riconoscimento della filiazione. Il certificato, il cui modello è allegato alla proposta, è facoltativo poiché le autorità degli Stati membri sarebbero tenute a rilasciarlo solo su richiesta del figlio o di un rappresentante legale.

Dunque, nelle intenzioni della Commissione, gli Stati membri potranno continuare a decidere se accettare situazioni specifiche, come ad esempio la maternità surrogata, ma

saranno tenuti comunque a riconoscere la genitorialità così come stabilita da un altro Stato membro, indipendentemente da come il bambino è stato concepito, è nato o dal tipo di famiglia che ha, fatta salva la possibilità di non riconoscere la genitorialità se manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico e solo in casi ben definiti.

Com'era prevedibile, la proposta, fin dal suo esordio, non ha riscosso unanimità di consensi tra gli Stati membri, in quanto l'oggetto della normativa – è innegabile – tocca un tema estremamente sensibile e, soprattutto, assai controverso.

Un anno dopo la presentazione della proposta, il Parlamento europeo si è espresso positivamente, proponendo alcune modifiche al testo che intendono dar maggior rilievo al principio del *best interests of the child*¹², ma da allora sembra che i negoziati si siano fermati, tanto che, a febbraio dello scorso anno, è stata presentata un'interrogazione parlamentare alla Commissione europea a nome della commissione giuridica sullo stato di (non) avanzamento dei negoziati.

Come è stato osservato¹³, la ritrosia di alcuni Stati membri a cedere porzioni di sovranità in materia nonché la netta opposizione da parte di altri rendono assai difficile ipotizzare l'approvazione della proposta che necessita, ai sensi dell'art. 81, par. 3, TFUE, dell'unanimità in Consiglio; tuttavia, è possibile che si proceda avviando una cooperazione rafforzata, soluzione, come visto, già seguita nell'ambito delle relazioni familiari, che però in questo ambito specifico potrebbe minare l'efficacia del regolamento, rendendo ancora più incerti determinati rapporti¹⁴.

4. *Quali prospettive per le famiglie transfrontaliere?*

La proposta di regolamento in materia di filiazione era stata annunciata già nel discorso sullo stato dell'Unione pronunciato dalla presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, alla plenaria del Parlamento europeo il 20 settembre 2020, durante il quale aveva affermato che “chi è genitore in un paese, è genitore in tutti i paesi”.

L'iniziativa era stata quindi inserita nella strategia dell'UE sui diritti dei minori del 2021¹⁵, come azione chiave a sostegno dell'uguaglianza e dei diritti dei minori, e nella strategia per l'uguaglianza LGBTIQ del 2020¹⁶.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 2022 sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia¹⁷, aveva accolto con favore l'iniziativa della Commissione.

¹² Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 dicembre 2023 sulla 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, in *GUUE C* 2024/4201 del 2 agosto 2024.

¹³ S. MARINAI, *La proposta di regolamento in materia di filiazione e la sua incidenza sulla libertà di circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2004, p. 26 ss.

¹⁴ In questo senso anche 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 *Quaderni di SIDIBlog*, n. 19/2023, p. 419 ss.

¹⁵ Strategia dell'UE sui diritti dei minori, COM(2021) 142 final.

¹⁶ Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020-2025, COM(2020) 698 final.

¹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2022 sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia (2021/2060 (INI)).

Nel preparare la proposta, la Commissione ha condotto ampie consultazioni con tutti gli Stati membri¹⁸ e con un'ampia varietà di portatori di interessi, i cui risultati hanno sin da subito confermato la delicatezza della questione affrontata; come si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta, infatti, da un lato i portatori di interessi rappresentanti le famiglie arcobaleno, gli operatori della giustizia e gli ufficiali di stato civile guardavano con favore al fatto che l'Unione affrontasse i problemi di riconoscimento della filiazione adottando una legislazione vincolante, dall'altro, le organizzazioni rappresentanti le famiglie tradizionali e quelle che si oppongono alla maternità surrogata erano generalmente critiche nei confronti della proposta legislativa.

La Commissione si è avvalsa anche di perizie provenienti da altre fonti e di uno studio condotto da un contraente esterno, che ha elaborato relazioni per paese riguardanti, tra l'altro, il diritto sostanziale degli Stati membri e il diritto internazionale privato in materia di filiazione, concludendo, sulla base di dati empirici raccolti in modi diversi (interviste, questionari, relazioni nazionali), che l'opzione più adatta perché l'Unione conseguisse i suoi obiettivi strategici sarebbe stata l'adozione di uno strumento legislativo come quello proposto.

Anche la valutazione di impatto che ha preceduto la presentazione della proposta ha concluso nel senso che l'opzione prescelta dalla Commissione faciliterebbe il riconoscimento della filiazione per i circa due milioni di figli stimati in famiglie transfrontaliere e non solo per quelli che attualmente si trovano a dover affrontare i maggiori problemi di riconoscimento della filiazione, riducendo al contempo l'onere amministrativo delle procedure di riconoscimento e dei costi di traduzione per tutte le famiglie. L'adozione del regolamento, si legge nella relazione di accompagnamento alla proposta, avrebbe anche chiari effetti favorevoli sulla tutela dei diritti fondamentali dei figli e un positivo impatto sociale e psicologico sulle famiglie transnazionali.

A quasi tre anni dalla presentazione della proposta, però, i timori sul raggiungimento del necessario consenso unanime sono stati confermati.

Già nell'ambito della procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà, sono stati emessi due pareri motivati, da parte del Senato francese e di quello italiano, e sei pareri nel contesto del dialogo politico.

In particolare, il *Sénat* francese si è opposto alla scelta di un regolamento del Consiglio quale tipo di strumento giuridico, temendo che l'atto possa imporre il riconoscimento della filiazione accertata in un altro Stato membro, anche in caso di maternità surrogata¹⁹.

La posizione del Senato italiano, su cui si tornerà, invece si è incentrata sui limiti imposti al ricorso all'ordine pubblico per rifiutare il riconoscimento della filiazione.

Nel contesto del dialogo politico, il Senato rumeno ha richiesto definizioni chiare di "filiazione", "genitore" e "famiglia", e ha chiesto di evitare una situazione in cui i bambini nati da maternità surrogata possano essere automaticamente riconosciuti, anche in violazione del diritto vigente di uno Stato membro. Analogamente, il Senato ceco ha chiesto che la maternità surrogata sia esclusa dall'ambito di applicazione della proposta e che gli Stati membri siano autorizzati a rifiutare il riconoscimento della filiazione nei casi in cui l'elemento transfrontaliero sia stato introdotto con l'intento di eludere la normativa nazionale.

¹⁸ Ad eccezione della Danimarca che in conformità al protocollo n. 22, allegato ai trattati, non partecipa all'adozione delle misure a norma dell'articolo 81 TFUE.

¹⁹ Si veda la Relazione annuale della Commissione sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali 2023, COM (2024) 493 final.

La risoluzione adottata dalla Commissione Politiche europee del Senato italiano, da intendersi anche quale atto di indirizzo al Governo, ai sensi dell'articolo 7 della L. 234 del 2012, pone in rilievo, come detto, la contrarietà della proposta ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità di alcune disposizioni contenute nella proposta, e in particolare l'obbligo di riconoscimento (e di conseguente trascrizione) di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico, emessi da un altro Stato membro, che attestano la filiazione, e l'obbligo di riconoscimento del certificato europeo di filiazione.

Nello specifico, il parere richiama la pronuncia delle Sezioni unite civili n. 38162 del 30 dicembre 2022 che ha confermato la contrarietà all'ordine pubblico della pratica della maternità surrogata²⁰, individuando, in mancanza di diverso intervento legislativo, nella "adozione in casi particolari" il solo strumento che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello *status* di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita.

Viene messo in rilievo come l'invocazione della clausola dell'ordine pubblico per rifiutare il riconoscimento di un documento di un altro Stato membro che accerta il rapporto di filiazione sia previsto in via del tutto eccezionale e come eventualità da valutare caso per caso; inoltre, la clausola dell'ordine pubblico può essere invocata solo per manifesta contrarietà ad essa, a ciò si aggiunge che il diniego può essere esercitato solo nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 21 sul principio di non discriminazione; ancora non si riscontra alcuna disposizione nella proposta che consenta il diniego degli effetti del certificato europeo di filiazione mediante l'invocazione della clausola dell'ordine pubblico.

La Commissione Politiche europee del Senato italiano ha posto quindi come condizione essenziale che la proposta preveda esplicitamente la possibilità di invocare la clausola dell'ordine pubblico in via generale su tutti i casi di filiazione per maternità surrogata, a condizione di assicurare una tutela alternativa ed equivalente, quale quella del citato istituto dell'adozione in casi particolari, e che ciò valga esplicitamente anche con riguardo al certificato europeo di filiazione; infine, con riferimento alla legge applicabile all'accertamento della filiazione, ritiene necessario che tale legge sia individuata con criteri stringenti, basati sulla residenza abituale pregressa, debitamente accertata, a tutela di entrambe le parti del rapporto coniugale, per esempio in caso di separazione di fatto con sottrazione del minore a uno dei genitori.

²⁰ Le Sezioni Unite hanno statuito il seguente principio: *“Poiché la pratica della maternità surrogata, quali che siano le modalità della condotta e gli scopi perseguiti, offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane, non è automaticamente trascrivibile il provvedimento giudiziario straniero, e a fortiori l'originario atto di nascita, che indichi quale genitore del bambino il genitore d'intenzione, che insieme al padre biologico ne ha voluto la nascita ricorrendo alla surrogazione nel Paese estero, sia pure in conformità della lex loci. Nondimeno, anche il bambino nato da maternità surrogata ha un diritto fondamentale al riconoscimento, anche giuridico, del legame sorto in forza del rapporto affettivo instaurato e vissuto con colui che ha condiviso il disegno genitoriale. L'ineludibile esigenza di assicurare al bambino nato da maternità surrogata gli stessi diritti degli altri bambini nati in condizioni diverse è garantita attraverso l'adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44, primo comma, lettera d), della legge n. 184 del 1983. Allo stato dell'evoluzione dell'ordinamento, l'adozione rappresenta lo strumento che consente di dare riconoscimento giuridico, con il conseguimento dello status di figlio, al legame di fatto con il partner del genitore genetico che ha condiviso il disegno procreativo e ha concorso nel prendersi cura del bambino sin dal momento della nascita”*.

Invero, si tratta di rilievi che, come in altre occasioni nell'ambito della procedura di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà²¹, risultano poco attinenti al principio stesso, intendendosi invece come posizione contraria alla proposta della Commissione²².

Nonostante nelle sue risposte ai pareri la Commissione europea non abbia mostrato ripensamenti, ricordando come la stessa Corte di giustizia dell'UE abbia stabilito che la nozione di ordine pubblico debba essere interpretata in modo restrittivo, e osservando come la possibilità di rifiutare il riconoscimento della filiazione per motivi di ordine pubblico non potrebbe applicarsi qualora determinasse una situazione di discriminazione, il cammino della proposta sembra essersi interrotto e, a due anni di distanza, neanche l'idea di una cooperazione rafforzata è stata più discussa.

Difficile quindi ipotizzare al momento una ripresa dei negoziati; non resta che continuare a valersi dell'azione pretoria della Corte che speriamo possa, anche in questo caso, rendere maturi i tempi per un cambiamento, sia a livello di ordinamento nazionale che di Unione.

ABSTRACT: *The influence of the EU on family law. Brief Reflections on the proposal for a regulation in matters of filiation*

The essay examines the growing influence of European Union law on family law, an area traditionally reserved to the exclusive competence of Member States and marked by cultural and ethical sensitivities. After outlining the progressive development of EU private international family law—covering divorce, parental responsibility, maintenance obligations, and matrimonial property regimes—the paper focuses on the recent proposal for a regulation on parenthood. This initiative aims to ensure that parenthood legally established in one Member State is automatically recognized across the Union, regardless of the family model or the child's circumstances of birth. While the proposal seeks to strengthen children's fundamental rights, promote equality, and reduce legal and administrative burdens for cross-border families, it also faces significant political and legal resistance. Divergent national approaches to filiation, ethical concerns such as surrogacy, and Member States' reluctance to cede sovereignty in such a sensitive area have stalled negotiations.

²¹ Si permetta di rinviare a A. PITRONE, *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, Napoli, 2023.

²² Sull'analisi del parere e sulla insufficiente analisi dei meccanismi di funzionamento della cooperazione giudiziaria civile dell'UE si veda G. BIAGIONI, *Il parere motivato del Senato italiano sulla proposta di regolamento UE in tema di filiazione*, in *Quaderni di Sidi Blog*, n. 19/2023, p. 443 ss. Si veda anche 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, p. 1 ss.