



Papers di  
**DIRITTO  
EUROPEO**

[www.papersdidirittoeuropeo.eu](http://www.papersdidirittoeuropeo.eu)  
ISSN 2038-0461

2024, n. 2

DIRETTORE RESPONSABILE

**Maria Caterina Baruffi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

**Francesco Bestagno** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'UE); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

**Adelina Adinolfi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Directora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).  
*Segretario:* **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

**Stefano Amadeo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bologna); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Parthenope"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

**Diletta Danieli** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Federica Persano** (Ricercatore di Diritto internazionale, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Associato di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

REDAZIONE

**Valeria Amenta** (Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche europee e internazionali, Università di Verona).  
*Responsabile:* **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

## **Fascicolo 2024, n. 2**

### **INDICE**

Bruno Barel, Stefano Armellini <i>La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione</i>	1
Ruggiero Cafari Panico <i>L'efficacia orizzontale delle direttive nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia</i>	33
Cinzia Peraro <i>La tutela dei passeggeri aerei: il diritto alla compensazione pecuniaria tra norme della Carta, rimedi e riforme</i>	53



# La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione: la disciplina della giurisdizione, il regime di circolazione delle sentenze e degli atti pubblici e l'istituzione di un certificato europeo di filiazione

Bruno Barel\*, Stefano Armellini\*\*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. L'ambito di applicazione del regolamento. – 3. I criteri di competenza giurisdizionale. – 4. Il riconoscimento delle decisioni. – 5. Il rifiuto del riconoscimento per contrasto con l'ordine pubblico. – 6. *Segue.* Il riconoscimento «funzionalmente orientato» di decisioni contrarie all'ordine pubblico di uno Stato membro. – 7. *Segue.* Un ordine pubblico nazionale e «attenuato» o europeo «rafforzato»? – 8. Il riconoscimento degli atti pubblici. – 9. Il certificato europeo di filiazione. – 10. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Il 7 dicembre 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento recante norme uniformi in materia di competenza giurisdizionale, legge applicabile, riconoscimento di decisioni e atti pubblici in materia di filiazione e istitutivo di un certificato europeo di filiazione<sup>1</sup>.

La proposta si prefigge di disciplinare tutti gli aspetti relativi alla filiazione, definita come «il rapporto che intercorre per legge tra i genitori e i figli», integrandosi con gli altri

---

\* Avvocato, Foro di Treviso; Professore associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova.

\*\* Avvocato, Foro di Padova; Docente di diritto internazionale privato, Scuola di specializzazione delle professioni legali dell'Università di Padova e delle Università di Verona e Trento.

<sup>1</sup> 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, [COM\(2022\) 695 final](#) del 7 dicembre 2022. Sulla proposta di regolamento, cfr. M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione: un superamento dei diritti derivanti dalla libera circolazione*, in *Famiglia e diritto*, 2023, pp. 535-549; 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, reperibile [online](#); L. CARPANETO, *Filiazione, circolazione degli status e diritto internazionale privato: la nuova proposta di regolamento UE e orizzonti di sviluppo*, in *Aldricus*, 9 gennaio 2023, reperibile [online](#).

regolamenti già emanati in materia di responsabilità genitoriale<sup>2</sup> e misure di protezione dei minori e di obbligazioni alimentari nella famiglia<sup>3</sup>.

Nel saggio pubblicato sul fascicolo 2023, n. 2 di questa Rivista<sup>4</sup> sono stati affrontati i temi generali relativi all'ambito di applicazione e alla determinazione della legge applicabile.

In questo contributo l'analisi è estesa alla disciplina relativa alla competenza giurisdizionale, alla circolazione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di filiazione, all'accettazione degli atti pubblici ed alla istituzione di un certificato europeo di filiazione.

## 2. L'ambito di applicazione del regolamento.

L'ambito di applicazione del regolamento è circoscritto (art. 3, par. 1) – anche per quanto attiene alle disposizioni sulla competenza giurisdizionale e al riconoscimento di atti e decisioni straniere – alle sole questioni inerenti alla «materia civile della filiazione in situazioni transfrontaliere». Primo requisito è dunque che venga in rilievo la «materia della filiazione», definita (art. 4) come «il rapporto che intercorre per legge tra i genitori e figli». Rientra, in particolare, nella nozione di filiazione «lo status giuridico di figlio di uno o più genitori specifici».

Sono espressamente escluse una serie di questioni connesse o interferenti:

(a) le questioni inerenti all'esistenza, alla validità o al riconoscimento di un matrimonio o di un rapporto che secondo la legge applicabile a quest'ultimo ha effetti comparabili, come l'unione registrata, anche nell'ipotesi che tali questioni vengano in rilievo per attribuire al figlio – nei paesi ove ciò assume ancora rilievo – lo *status* di figlio nato nel matrimonio. In relazione a tali questioni restano perciò applicabili i criteri di giurisdizione unilaterali stabiliti dalle leggi di ciascun paese membro (per l'Italia, l'art. 37 della legge 31 maggio 1995, n. 218)<sup>5</sup>;

---

<sup>2</sup> [Regolamento \(UE\) 2019/1111](#) del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori.

<sup>3</sup> [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.

<sup>4</sup> 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 questa *Rivista*, 2023, n. 2, pp. 1-39, reperibile [online](#).

<sup>5</sup> Ove invece la questione inerente alla validità del matrimonio o dell'unione civile non assuma rilievo per la risoluzione di questioni inerenti ai rapporti tra genitori e figli, saranno applicabili i criteri di giurisdizione stabiliti dall'art. 32 ss. della [legge 31 maggio 1995, n. 218](#), Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

(b) le questioni in materia di responsabilità genitoriale, anche se conseguenti all'accertamento dello *status filiationis*. In tali materie la giurisdizione resta perciò disciplinata dalle norme contenute nel regolamento 2019/1111;

(c) le questioni inerenti alla capacità giuridica delle persone fisiche, cui possono applicarsi, *quad iurisdictionem*, le previsioni del regolamento 2019/1111 ove rientrino tra gli aspetti di protezione dei minori individuate dall'art. 1, par. 2, di quel regolamento;

(d) le questioni relative all'emancipazione del minore, cui si applicano le norme sulla giurisdizione fissate dalla legge nazionale;

(e) la materia dell'adozione internazionale, cui si applicano le norme sulla giurisdizione previste dalla legge nazionale (per l'Italia, art. 35 ss della legge 4 maggio 1983, n. 184<sup>6</sup> e artt. 40-41 della legge n. 218/1995). La nozione di adozione internazionale dovrebbe essere peraltro interpretata in modo uniforme e funzionalmente orientato, secondo la definizione contenuta nella Convenzione dell'Aia del 1993<sup>7</sup>, e ricomprendere soltanto quelle forme di adozione che prevedono che l'adottato, prima o dopo l'adozione, trasferisca la propria residenza abituale verso lo Stato nel quale sarà stabilita la vita del nucleo familiare formato con gli adottanti<sup>8</sup>;

(f) le controversie in materia di obbligazioni alimentari, anche se derivanti da un rapporto di filiazione, alle quali si applicano le previsioni del regolamento 4/2009;

(g) le controversie in materia di *trust* e successioni, alle quali si applicano, quanto ai *trust*, le disposizioni del regolamento n. 1215/2012<sup>9</sup>, e quanto alle successioni le previsioni del regolamento n. 650/2012<sup>10</sup>;

(h) i giudizi riguardanti la cittadinanza, che resta materia disciplinata dalla legge nazionale, anche per quanto attiene alle questioni inerenti all'attribuzione della cittadinanza come conseguenza di un rapporto di filiazione accertato;

---

<sup>6</sup> [Legge 4 maggio 1983, n. 184](#), Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.

<sup>7</sup> Convenzione del 29 maggio 1993 per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale (il testo ufficiale in inglese è reperibile [online](#)).

<sup>8</sup> Dovrebbero dunque rientrare nell'ambito di applicazione della proposta di regolamento le adozioni aventi elementi di internazionalità, ad esempio quelle adozioni «interne» nelle quali uno degli adottanti o l'adottato siano cittadini stranieri. In questo senso, non potrebbero dunque essere considerate internazionali quelle adozioni di minori pronunciate all'estero nei confronti di cittadini italiani residenti in altro Stato da oltre due anni e che, nel diritto italiano, sono disciplinate dall'art. 36, c. 4, della legge n. 184/1983. Inoltre, la Corte di cassazione, sez. I, con [ordinanza del 31 maggio 2018, n. 14007](#), ha escluso la natura di adozione internazionale relativamente ai provvedimenti assimilabili all'adozione «in casi particolari» prevista dall'art. 44 ss. della legge n. 184/1983, ossia ad un tipo di adozione pronunciata nei confronti di minori che non si trovano in stato di abbandono e non produttiva dell'effetto di sostituire i legami parentali del minore.

<sup>9</sup> [Regolamento \(UE\) n. 1215/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.

<sup>10</sup> [Regolamento \(UE\) n. 650/2012](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 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.

(i) le controversie relative ai requisiti legali per l'iscrizione della filiazione nei registri di uno Stato membro e agli effetti dell'iscrizione o della mancata iscrizione della filiazione nei registri di uno Stato membro. Trattandosi di questioni attinenti all'esercizio di potestà pubbliche, esse devono ritenersi attratte alla competenza giurisdizionale dello Stato cui appartengono i registri di stato civile.

Il secondo requisito che delimita l'ambito di applicazione del regolamento è che le questioni relative alla filiazione riguardino «situazioni transfrontaliere», ovvero questioni che presentano elementi di collegamento con almeno due ordinamenti giuridici, ad esempio perché i genitori hanno cittadinanze diverse o perché il figlio è nato in uno Stato diverso da quello nel quale risiede abitualmente.

Non è chiaro se ogni elemento transfrontaliero che colora la fattispecie sia idoneo a determinare l'applicazione del regolamento: ad esempio, nel caso di una coppia di cittadini che si rechi all'estero per accedere a forme di fecondazione eterologa e poi rientri in Italia per la conduzione della gestazione e del parto, si potrebbe anche escludere il carattere transfrontaliero della vicenda, essendo i genitori cittadini italiani e la famiglia abitualmente residente in Italia, mentre il ricorso alla fecondazione eterologa potrebbe ridursi ad una mera modalità di concepimento del figlio.

L'art. 3, par. 3, della proposta di regolamento precisa, inoltre, che esso non trova applicazione al riconoscimento delle decisioni giudiziarie di accertamento della filiazione rese in uno Stato terzo, né al riconoscimento o, a seconda dei casi, all'accettazione di atti pubblici di accertamento o di prova della filiazione redatti o registrati in uno Stato terzo.

L'affermazione a prima vista appare pleonastica, considerato che tutti i regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia civile prevedono norme semplificate per il riconoscimento delle sole decisioni e degli atti provenienti da altri Stati membri, in quanto il mutuo riconoscimento delle decisioni presuppone l'instaurazione di un rapporto di reciproca fiducia, fondato sulla comune appartenenza all'Unione e sulla condivisione di alcuni valori fondamentali che costituiscono la base dello Stato di diritto. Risponde forse al proposito di prevenire dubbi e reazioni negative da parte di Stati membri, escludendo espressamente che possano trovare automatico ingresso nei rispettivi ordinamenti situazioni giuridiche costituite in Stati terzi, dove ad esempio sia consentito il ricorso a tecniche di gestazione per altri che molti Stati membri considerano inaccettabili.

È da osservare, peraltro, che l'esclusione dall'ambito di applicazione del regolamento di decisioni e atti provenienti da Stati terzi non appare pienamente idonea ad impedire la circolazione «mediata», ossia dopo che essi siano stati riconosciuti da un paese membro secondo le proprie norme di diritto internazionale privato e trascritti nei suoi registri di stato civile. Le autorità di quello Stato membro potrebbero emettere nuovi certificati di stato civile attestanti il rapporto di filiazione, e tali documenti sarebbero idonei a circolare secondo il regime previsto dal regolamento.



Si tratta di una eventualità che era stata presa in considerazione nel corso dei lavori preparatori, in relazione alla quale era stato ipotizzato di inserire una specifica indicazione nei certificati uniformi istituiti per favorire la circolazione di sentenze e documenti pubblici previsti dalla proposta di regolamento, precisando se lo *status* ivi attestato fosse sorto originariamente nello Stato membro di emissione o se derivasse dal riconoscimento di un documento formato da autorità di Stati terzi. Quel suggerimento non è stato tuttavia accolto<sup>11</sup>.

Si è sostenuto in dottrina che la previsione dell'art. 3, par. 3, sarebbe comunque sufficiente, attesa la sua *ratio*, a precludere la circolazione nell'Unione anche di decisioni pronunciate da un giudice di uno Stato membro che riconoscano una decisione in materia di filiazione resa dalle autorità di uno Stato terzo<sup>12</sup>.

Tale interpretazione, però, incontra varie obiezioni: in primo luogo, perché la decisione o l'atto proveniente da un altro Stato membro potrebbe non contenere alcuna menzione della circostanza che il rapporto di filiazione accertato nel documento derivi dal riconoscimento di decisioni o atti di paesi terzi, sicché la circolazione di decisioni e atti pubblici verrebbe a dipendere da una circostanza del tutto eventuale relativa al loro contenuto; in secondo luogo, perché si finirebbe per introdurre surrettiziamente – in assenza di un dato letterale univoco – un motivo di diniego del riconoscimento attinente al merito del provvedimento, in aggiunta ai motivi tassativi di diniego del riconoscimento previsti dall'art. 31 della proposta, in contrasto con le finalità del regolamento e del principio di mutuo affidamento.

### **3. I criteri di competenza giurisdizionale.**

La proposta di regolamento al Capo II stabilisce norme uniformi per determinare la competenza giurisdizionale nelle materie ricadenti nel proprio ambito di applicazione. Tale scelta ha lo scopo – come si precisa nella relazione di accompagnamento – di evitare che possano essere proposti procedimenti paralleli in diversi Stati membri sulle medesime questioni, «con possibili decisioni confliggenti».

Le norme uniformi sulla giurisdizione hanno carattere tassativo ed indisponibile da parte delle persone interessate, in considerazione della rilevanza pubblicistica della

---

<sup>11</sup> Cfr. D. DANIELI, “*Third-State connections*” in the proposal for an EU Regulation on parenthood: more than a regime of circulation of the status between Member States?, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Ottobre 2023, pp. 1387-1399, spec. p. 1398, reperibile [online](#).

<sup>12</sup> Nel medesimo senso G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni e degli atti pubblici nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 94-116, spec. p. 112, reperibile [online](#), secondo cui l'art. 3, par. 3, osterebbe sia al riconoscimento diretto della decisione straniera, sia al riconoscimento della decisione di un giudice di uno Stato membro che riconosca lo *status filiationis* portato dalla decisione straniera; con la conseguenza che in queste ipotesi residuerebbe esclusivamente spazio per il riconoscimento di atti pubblici «privi di effetti giuridici vincolanti» che veicolano i contenuti della decisione straniera.

materia e del fatto che i diritti che derivano dalla filiazione non sono rinunciabili o disponibili dalle parti<sup>13</sup>.

Su questo punto la proposta si discosta significativamente dalle soluzioni adottate nell'ambito di altri regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia, che riconoscono in capo alle parti un margine di libertà nella scelta del giudice competente, sia pure entro un ristretto novero di autorità giudiziarie normativamente predeterminate<sup>14</sup>.

In applicazione del principio di tassatività e inderogabilità della competenza giurisdizionale, il giudice adito deve verificare d'ufficio la propria competenza e declinarla ogni qualvolta essa spetti alle autorità di altro Stato membro, senza che possano trovare applicazione forme di accettazione, espressa o tacita, della giurisdizione per effetto di accordi o condotte processuali delle parti del giudizio (cfr. art. 12).

Sono ben sei i criteri, tra loro alternativi, fissati dalla proposta (art. 6), sulla base dei quali le autorità giudiziarie nazionali possono conoscere delle domande inerenti alla materia della filiazione. Essi, secondo la relazione di accompagnamento, sarebbero ispirati al «principio di prossimità», in base al quale il giudice competente ad assumere decisioni relative ai minori dovrebbe essere quello territorialmente più vicino al luogo nel quale il minore si trova. Al di là dell'obiettivo dichiarato, però, i numerosi criteri di giurisdizione previsti – taluni «generali» e tra loro alternativi, altri «sussidiari» – mal si conciliano con il principio di prossimità e finiscono con l'estendere significativamente la platea dei giudici competenti<sup>15</sup>. È in effetti ispirato al principio di prossimità il primo

---

<sup>13</sup> Si tratta di una scelta ben precisa degli estensori della proposta di regolamento, della quale dà conto L. VALKOVÁ, *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, pp. 854-899, spec. p. 890.

<sup>14</sup> Così, ad esempio, l'art. 10 del regolamento 2019/1111 consente alle parti di devolvere una controversia in materia di responsabilità genitoriale alla competenza esclusiva di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro al ricorrere di tre condizioni: a) esistenza di un legame sostanziale del minore con quello Stato (residenza abituale di uno dei titolari della responsabilità genitoriale, cittadinanza del minore, luogo di precedente residenza abituale); b) libera accettazione della competenza da parte dei soggetti in causa e degli esercenti la responsabilità genitoriale; c) conformità al superiore interesse del minore dell'esercizio della responsabilità genitoriale. Sul punto, si registra la posizione del *Council of Bars and Law Societies of Europe* (CCBE), che nel proprio *CCBE position paper on the proposed Council Regulation regarding the recognition of parenthood between Member States* presentato il 31 marzo 2023, reperibile [online](#), ha richiamato l'opportunità di riconoscere alle parti un margine di libertà nella scelta del giudice competente: «[t]he CCBE observes that there can be a just cause for a (limited) choice of court agreement, especially if the child has a substantial connection with that Member State and if the parties have agreed freely upon the jurisdiction, at the latest at the time the court is seised, or the jurisdiction has been expressly accepted. The problem regarding who is a 'necessary' party to such proceedings must be dealt with».

<sup>15</sup> Particolarmente critica è la posizione di F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 46-68, spec. p. 47 ss., reperibile [online](#), che peraltro critica la scelta del legislatore di indicare come «generali» i criteri di competenza enunciati dall'art. 6 della proposta. Segnala infatti che i criteri «generali» si contrappongono normalmente a criteri di competenza «alternativi», che trovano applicazione anche qualora vi sia un giudice competente in base ai criteri ordinari, come ad esempio avviene nel regolamento n. 1215/2012. La proposta, invece, contrappone criteri «ordinari» a criteri

criterio di giurisdizione (lett. *a*), che l'attribuisce alle autorità dello Stato membro di residenza abituale del figlio alla data in cui esse sono adite. La nozione di residenza abituale è nozione autonoma e deve essere interpretata alla luce delle numerose pronunce emesse dalla Corte di giustizia sui regolamenti in vigore che la utilizzano.

Il considerando 40 ricorda che la residenza abituale del figlio «dev'essere stabilita sulla base delle peculiari circostanze di fatto che caratterizzano ogni caso di specie».

In particolare, per residenza abituale si intende il luogo dove la persona ha il centro principale dei propri interessi: essa non coincide dunque necessariamente con la residenza anagrafica, ma si fonda su un apprezzamento di fatto – operato dall'interprete – circa il luogo con il quale le persone presentano un legame stabile ed un'adeguata integrazione nel tessuto sociale.

A questo proposito, la Corte di giustizia ha più volte affermato che, per determinare il luogo di residenza abituale delle persone, è necessario tenere in considerazione non soltanto la «presenza fisica» degli interessati, ma anche «altri elementi supplementari, idonei a dimostrare che tale presenza non è in alcun modo temporanea o occasionale», tenuto altresì conto delle finalità del regolamento, sicché la residenza abituale corrisponde al luogo che denota una certa integrazione della persona nell'ambiente sociale e familiare<sup>16</sup>.

L'applicazione di tale criterio può risultare maggiormente difficoltosa nella materia della filiazione, dove non è infrequente che il figlio sia persona minore d'età, se non addirittura un neonato o un lattante. In queste ipotesi, l'interessato presenta un elevato grado di dipendenza dai soggetti ai quali è attribuita la responsabilità genitoriale, e non risulta ancora pienamente inserito in una rete di relazioni sociali e familiari, sicché in alcune ipotesi la determinazione del luogo di residenza abituale potrebbe non essere facile. La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in diverse occasioni sui criteri da applicare per determinare il luogo di residenza abituale di un neonato od un lattante, individuandola essenzialmente nel luogo dove il minore effettivamente risiede e dove si estrinsecano effettivamente le relazioni con il proprio nucleo familiare ristretto o allargato<sup>17</sup>. Si è invece ritenuta irrilevante la circostanza che, prima della nascita del minore, la residenza abituale del suo nucleo familiare fosse stabilita in un altro Paese (ove in quello Stato il minore non sia mai stato presente), né la circostanza che i genitori avessero concordato di stabilire la propria residenza abituale in un certo Stato dopo la nascita del figlio<sup>18</sup>; in un altro caso la Corte di giustizia ha ritenuto che la circostanza che

---

«sussidiari», che dovrebbero trovare applicazione soltanto qualora nessun giudice di uno Stato membro sia competente in base ai primi.

<sup>16</sup> Cfr., in riferimento alla nozione di «residenza abituale del minore» di cui al regolamento n. 2201/2003, Corte di giustizia, sentenza del 9 ottobre 2014, [causa C-376/14 PPU](#), *C. c. M.*, EU:C:2014:2268.

<sup>17</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 22 dicembre 2010, [causa C-497/10](#), *Mercredi*, EU:C:2010:829.

<sup>18</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 8 giugno 2017, [causa C-111/17 PPU](#), *OL c. PQ*, EU:C:2017:436, relativa al caso di un minore figlio di un cittadino italiano e di una cittadina greca che

il minore, che era nato e viveva con i genitori in uno Stato membro, avesse avuto frequenti rapporti con i familiari di uno dei genitori nel suo Stato d'origine non avesse rilevanza decisiva al fine della determinazione della sua residenza abituale<sup>19</sup>.

Un secondo criterio di giurisdizione (lett. *b*) indica le autorità dello Stato membro del quale il figlio è cittadino alla data in cui sono adite.

Si tratta di un criterio presente nella tradizione giuridica di molti Stati membri, tra i quali l'Italia, che tuttavia, in materia di filiazione, può dare adito a incertezze nel caso in cui la cittadinanza sia acquistata dal figlio *iure sanguinis* e pertanto la definizione del rapporto di filiazione sia pregiudiziale all'individuazione della cittadinanza, in particolare se la giurisdizione possa essere invocata soltanto sulla base di una cittadinanza effettiva e incontestata – ad esempio, per nascita da un genitore nei cui confronti non sia in dubbio il rapporto di filiazione – o se possa essere invocata sulla base di una cittadinanza pretesa – perché derivante dal rapporto di filiazione prospettato con la domanda giudiziale – o se possa essere fatta valere sulla base di una cittadinanza soltanto «apparente», perché derivante da un rapporto di filiazione che si intende contestare con l'azione presentata all'autorità giudiziaria.

Nel caso di cittadinanza plurima, poi, soccorrono sul piano interpretativo alcune precisazioni contenute nei considerando.

Nel caso che il figlio abbia più cittadinanze ma tutte di Stati membri, la questione preliminare va risolta dal giudice adito (considerando 41 nel senso che «un figlio o un genitore avente cittadinanza plurima può scegliere l'autorità giurisdizionale o la legge di uno qualsiasi degli Stati membri di cui ha la cittadinanza nel momento in cui è adita l'autorità giurisdizionale o nel momento in cui è accertata la filiazione»). Questa

---

avevano stabilito la residenza coniugale in Italia. Il figlio, tuttavia, era nato in Grecia, ove la madre si era temporaneamente trasferita con il consenso del padre e sul presupposto che ella avrebbe dovuto fare ritorno in Italia dopo la nascita del figlio. La Corte di giustizia ha ritenuto che «il consenso o la mancanza di consenso del padre, nell'esercizio del suo diritto di affidamento, al fatto che il minore si stabilisca in un luogo non può essere una considerazione decisiva per determinare la “residenza abituale” di detto minore, ai sensi del regolamento n. 2201/2003, circostanza che concorda, del resto, con l'idea che tale nozione riflette essenzialmente una questione di fatto» (punto 54).

<sup>19</sup> Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 28 giugno 2018, [causa C-512/17](#), *HR c. KO*, EU:C:2018:513, relativa al caso di un minore figlio di un cittadino belga e una cittadina polacca. Il minore era nato e vissuto in Belgio, ma si recava spesso con la madre in Polonia per visitare i propri familiari. La madre intendeva ristabilire la residenza in Polonia e sosteneva che, essendo il figlio lattante, la sua residenza abituale poteva considerarsi la Polonia, in ragione dei viaggi frequenti, della presenza dei parenti materni e dei legami culturali con quel Paese. La Corte ha ritenuto che «le origini geografiche del genitore che esercita l'effettiva custodia del minore e i rapporti che quest'ultimo intrattiene con la sua famiglia nello Stato membro interessato non possono celare, ai fini della determinazione del luogo in cui si trova il centro della vita del minore, le circostanze oggettive indicanti che quest'ultimo risiedeva stabilmente con lo stesso genitore in un altro Stato membro al momento di proposizione della domanda concernente la responsabilità genitoriale. Inoltre, riguardo ai legami di ordine culturale di un minore con lo Stato membro di cui i genitori sono originari, è vero che questi ultimi possono sottolineare l'esistenza di una certa vicinanza tra il minore e lo Stato membro in questione, corrispondente, in sostanza, a un legame di cittadinanza. Anche le conoscenze linguistiche del minore e la sua cittadinanza possono costituire, se del caso, un indizio del luogo in cui risiede abitualmente» (punti 56-57).

soluzione ha suscitato critiche in dottrina perché produrrebbe l'effetto di ampliare ulteriormente il ventaglio dei fori dotati di competenza giurisdizionale<sup>20</sup>.

Nel diverso caso che il figlio abbia la cittadinanza di uno Stato membro e quella di uno Stato terzo, è da ritenere che prevalga quello dello Stato membro. Nel caso che vengano invece in rilievo una pluralità di cittadinanze di Stati terzi, secondo il considerando 44 «laddove il presente regolamento si riferisca alla cittadinanza quale criterio di collegamento ai fini della competenza o della legge applicabile, la questione di come considerare un figlio o un genitore avente cittadinanza plurima è una questione preliminare che esula dall'ambito di applicazione del presente regolamento e dovrebbe essere lasciata alla legislazione nazionale, comprese, se del caso, le convenzioni internazionali, nel pieno rispetto dei principi generali dell'Unione».

Un terzo criterio di giurisdizione (lett. *c*) indica la residenza abituale del convenuto alla data in cui il giudice è adito, riproponendo la regola ricorrente anche in altri regolamenti dell'Unione, oltre che nel diritto interno italiano, per cui *actor sequitur forum rei*. Si rinvia in proposito a quanto già esposto in ordine alla determinazione della residenza.

Questo criterio sembra riferito all'ipotesi di procedimenti di natura contenziosa, cosicché alcuni autori ne escludono l'applicabilità ai procedimenti di giurisdizione volontaria, caratterizzati dall'assenza di un convenuto nel senso proprio del termine, adombrando la possibilità che in questi casi il criterio sia da riferire alla persona della cui genitorialità si discute<sup>21</sup>.

Altri due criteri assegnano competenza giurisdizionale alle autorità giurisdizionali degli Stati di residenza abituale (lett. *d*) o di cittadinanza (lett. *e*) dell'uno o dell'altro dei genitori. In dottrina sono state manifestate perplessità in ordine alla compatibilità di criteri siffatti con il principio di prossimità, in quanto essi consentirebbero di fondare la giurisdizione delle autorità giudiziarie di uno Stato membro diverso da quello ove risiedono il figlio o il genitore il cui rapporto di filiazione è controverso<sup>22</sup>.

La disposizione non precisa, inoltre, se debba trattarsi di genitori il cui il rapporto di filiazione sia già stato in qualche modo accertato e non sia perciò controverso, oppure se sia sufficiente basarsi su un rapporto di filiazione soltanto prospettato al giudice adito. In questo senso, le previsioni delle lett. *d* ed *e* potrebbero essere lette in relazione alla lett.

---

<sup>20</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 51, il quale ricollega la soluzione interpretativa accolta nel regolamento anche all'orientamento espresso in altri casi dalla Corte di giustizia «che appare restia ad accogliere una soluzione basata sul modello di una cittadinanza più effettiva».

<sup>21</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 52.

<sup>22</sup> In questo senso, si vedano C. BUDZIKIEWICZ, K. DUDEN, A. DUTTA, T. HELMS, C. MAYER (di seguito, anche «The Marburg Group») *Comments on the European Commission's Proposal for a Council Regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood*, pubblicati il 10 maggio 2023, p. 19, reperibili [online](#). Nel medesimo senso, F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 52.

c, la quale attribuisce la competenza giurisdizionale alle autorità dello Stato membro nel quale il convenuto (diverso dal figlio o dai genitori putativi) abbia la propria residenza abituale.

Da ultimo, alla lett. *f* si indica la competenza giurisdizionale delle autorità dello Stato membro di nascita del figlio. Tale competenza è prevista senza limiti temporali, anche qualora il figlio ed i suoi genitori abbiano trasferito da lungo tempo la loro residenza abituale in altro Paese. Anche la previsione di questo criterio di giurisdizione ha suscitato critiche in dottrina, considerato che esso non sembra del tutto conforme al principio di prossimità al quale il regolamento dichiara di volersi ispirare<sup>23</sup>. In effetti, il luogo di nascita del minore può essere determinato da circostanze fortuite che non necessariamente sono indicative di un effettivo legame tra la vicenda della filiazione e le autorità giurisdizionali del paese. La previsione di questo criterio di giurisdizione può essere giustificata con la volontà di prevedere una identità tra *forum* e *ius*, nel caso in cui trovi applicazione in via sussidiaria la legge del luogo dove il figlio è nato, così come previsto dall'art. 17 della proposta. Qualche commentatore ha sostenuto che questo criterio potrebbe rivelarsi di utilità concreta nel caso di azione di accertamento della filiazione costituita mediante il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita che siano però vietate dalla legge dello Stato nel quale il figlio ed i genitori hanno stabilito la loro residenza abituale dopo la nascita<sup>24</sup>. In queste ipotesi, però, la filiazione sarebbe già stata costituita secondo la legge di quello Stato e non è dunque chiaro perché si dovrebbe ipotizzare l'esperimento di una azione di accertamento dello stato. Va poi considerato che la mera circostanza che la *lex fori* vieti la surrogazione di maternità non sarebbe di per sé ostativo all'applicazione di una legge straniera che la consenta; e qualora tale divieto fosse considerato espressione di un principio di ordine pubblico, esso potrebbe comunque essere opposto come ragione di diniego del riconoscimento della decisione pronunciata dal giudice dello Stato nel quale il figlio è nato.

Nel caso in cui nessuno dei criteri individuati all'art. 6 consenta di affermare la giurisdizione di uno Stato membro, la proposta di regolamento contiene alcuni ulteriori criteri sussidiari, posti a favore del figlio con lo scopo di permettergli di ottenere tutela giurisdizionale nell'Unione.

Si è osservato come, in quest'ambito, la proposta di regolamento abbia attinto all'esperienza dei precedenti atti adottati in materia di cooperazione giudiziaria nel settore della famiglia, senza però operare una selezione dei criteri sussidiari più opportuni<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> In questo senso, si veda The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 17 s. Nel medesimo senso, A. DURÁN AYAGO, *La propuesta de normas de competencia judicial internacional en materia de filiación: entro lo conocido y lo desconocido*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Octubre 2020, pp. 1400-1409, spec. p. 1406, reperibile [online](#).

<sup>24</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 53.

<sup>25</sup> Cfr. M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 543; D. DANIELI, *La proposta di regolamento UE*, cit., Nel medesimo senso anche The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 22.

Il primo criterio, previsto dall'art. 7 della proposta, prevede che, qualora «non sia possibile determinare la competenza» in base all'art. 6, sono comunque competenti a decidere le autorità giurisdizionali dello Stato membro in cui «si trova» il figlio.

La disposizione presenta dei margini di ambiguità interpretativa. Non è chiaro se essa debba trovare applicazione quando non sia possibile, nel caso concreto, accertare la sussistenza di alcuno degli elementi ai quali l'art. 6 si richiama per determinare la competenza giurisdizionale, oppure se la previsione vada considerata come un criterio sussidiario di giurisdizione, applicabile quando non sia possibile affermare la competenza giurisdizionale di nessuno Stato membro sulla base dei criteri generali di giurisdizione<sup>26</sup>. In questo secondo caso, la disposizione sarebbe configurata e intesa in termini così ampi da fondare una competenza basata sulla mera presenza del figlio in uno degli Stati membri dell'Unione, senza che tale presenza possa essere nemmeno qualificata in termini di residenza abituale o domicilio.

La finalità della disposizione secondo il considerando 42 sarebbe quella di consentire di «esercitare la competenza nei confronti di figli che sono cittadini di paesi terzi, compresi i beneficiari della protezione internazionale o i richiedenti protezione internazionale, ad esempio i figli rifugiati e sfollati a livello internazionale a causa di disordini nei rispettivi Stati di residenza abituale». Gioverebbe allora una riformulazione in termini simili alla corrispondente previsione contenuta all'art. 11 del regolamento 2019/1111, relativo alla giurisdizione in materia di responsabilità genitoriale, ove si prevede espressamente che la competenza basata sulla presenza del minore trova applicazione «qualora non sia possibile stabilire la residenza abituale del minore né determinare la competenza ai sensi dell'articolo 10», ossia nelle ipotesi in cui non sia possibile accertare in punto di fatto la sussistenza degli elementi che consentono di affermare la giurisdizione sulla base delle norme generali<sup>27</sup>.

Nonostante l'ampiezza dei criteri di giurisdizione generali finora analizzati, la proposta di regolamento all'art. 8 aggiunge la possibilità che ciascuno Stato membro possa fondare la propria competenza facendo applicazione, in via residuale, della propria legge nazionale o di convenzioni internazionali. In questo modo si finisce col consentire l'applicazione di criteri di giurisdizione potenzialmente esorbitanti, che potrebbero prescindere non soltanto dalla residenza del figlio o dei genitori o dalla loro cittadinanza ma anche dalla presenza del figlio nello Stato, rinnegando in questo modo il principio di

---

<sup>26</sup> Per questa seconda interpretazione sembra propendere L. CARPANETO, *Filiazione, circolazione degli status*, cit.; aderisce alla prima, valorizzando il parallelismo con la previsione contenuta all'art. 11 del regolamento 2019/1111, M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 543.

<sup>27</sup> L'art. 11, par. 2, del regolamento 2019/1111 stabilisce inoltre che la disposizione trova applicazione anche nei confronti di minori rifugiati o ai minori sfollati a livello internazionale a causa di disordini nei rispettivi Stati membri di residenza abituale.

prossimità, aprendo la via a possibili criteri di giurisdizione poco compatibili con l'assetto dei regolamenti europei e delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia<sup>28</sup>.

Nella pratica, il giudice italiano potrebbe fondare la propria competenza sull'art. 37 della legge n. 218/1995, il quale consente di affermare la giurisdizione italiana se il figlio o i genitori sono cittadini italiani; se il convenuto è domiciliato o residente in Italia o vi ha un rappresentante autorizzato a stare in giudizio; quando il provvedimento richiesto concerne un cittadino italiano o una persona residente in Italia o quando esso riguarda situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana. Tali criteri sembrano coincidere con quelli enunciati dall'art. 6 della proposta di regolamento, salvo il richiamo, in luogo della nozione di residenza abituale, a quelle di residenza o domicilio, che potrebbero dunque fondare la giurisdizione nazionale sulla base di una iscrizione anagrafica soltanto formale o di una elezione di domicilio<sup>29</sup>.

Questo ampio ventaglio di norme uniformi sulla competenza giurisdizionale appare poco coerente anche in ragione del fatto che l'art. 9 della proposta introduce, come ulteriore criterio di competenza giurisdizionale sussidiario, quello del *forum necessitatis*, permettendo alle autorità giudiziarie di uno Stato membro di affermare la propria giurisdizione – anche in assenza di competenza sulla base degli ampi criteri sopra enunciati – in casi eccezionali, «se un procedimento non può ragionevolmente essere intentato o svolto o si rivela impossibile in uno Stato terzo con il quale la causa ha uno stretto collegamento». In questi casi è tuttavia richiesto che la causa presenti un collegamento «sufficiente» con lo Stato membro dell'autorità giudiziaria adita.

Si tratta di un criterio di giurisdizione già introdotto in alcuni regolamenti relativi alla cooperazione giudiziaria in materia di diritto di famiglia e delle successioni<sup>30</sup>,

---

<sup>28</sup> Per quanto riguarda l'Italia, l'applicazione sussidiaria delle norme interne sulla giurisdizione restituirebbe spazio all'applicazione dell'art. 37 della legge n. 218/1995, il quale prevede che, in materia di filiazione, la giurisdizione italiana sussiste, oltre che nei casi previsti dagli artt. 3 (che disciplina in via generale la giurisdizione italiana richiamando il principio generale dell'*actor sequitur forum rei*) e 9 (relativo ai procedimenti di volontaria giurisdizione, che fonda la competenza giurisdizionale italiana quando il provvedimento richiesto concerne un cittadino italiano o una persona residente in Italia o quando esso riguarda situazioni o rapporti ai quali è applicabile la legge italiana), anche quando uno dei genitori o il figlio è cittadino italiano o risiede in Italia.

<sup>29</sup> Per quanto riguarda gli altri ordinamenti europei, si segnala l'art. *quater d* della *Ley Organica del Poder Judicial*, la quale prevede che il giudice spagnolo possa affermare la propria giurisdizione in materia di filiazione se il minore è abitualmente residente in Spagna, se l'attore sia cittadino spagnolo o risieda abitualmente in Spagna da almeno sei mesi al tempo della presentazione della domanda. Secondo A. DURÁN AYAGO, *La propuesta*, cit., p. 1407, tale previsione potrebbe rimanere applicabile – e fondare dunque la giurisdizione spagnola – nell'ipotesi in cui l'attore sia cittadino spagnolo e non sia né figlio né genitore del minore.

<sup>30</sup> Ad esempio, il *forum necessitatis* è previsto come criterio di giurisdizione nei citati regolamenti n. 4/2009 in materia di obbligazioni alimentari (art. 7), e n. 650/2012 (art. 11) in materia di successioni, nonché nei regolamenti (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 e [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 (art. 11).



destinato a trovare applicazione, secondo quanto chiarito dal considerando 44, «al fine di rimediare a situazioni di diniego di giustizia (...) qualora un procedimento si riveli impossibile nello Stato terzo interessato, per esempio a causa di una guerra civile o qualora non ci si possa ragionevolmente aspettare che il figlio o un'altra parte interessata intenti o prosegua un procedimento in tale Stato». Il giudice potrebbe fare applicazione di questo criterio soltanto qualora la causa presenti un collegamento sufficiente con lo Stato membro dell'autorità giurisdizionale adita<sup>31</sup>.

Alcuni commentatori hanno osservato che, nell'*acquis* comunitario, i criteri di giurisdizione della competenza residuale e del *forum necessitatis* sono tra loro alternativi, sicché la compresenza delle due regole costituisce una novità che, per certi versi, produce l'effetto di dilatare oltre misura la competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione. Considerata l'ampiezza dei criteri di giurisdizione ordinari previsti dall'art. 6, la previsione della competenza residuale appare eccessiva e potenzialmente idonea ad aprire all'applicazione di criteri esorbitanti. È stato dunque suggerito di mantenere il solo criterio del *forum necessitatis*, in quanto adeguato rispetto alla finalità di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva anche in casi eccezionali, previa verifica dell'esistenza di un collegamento sufficiente con lo Stato del giudice adito<sup>32</sup>.

Infine, la proposta di regolamento fa salva la competenza di ciascun giudice nazionale a conoscere in via incidentale – con efficacia limitata al giudizio – di questioni inerenti alla filiazione, qualora ciò sia necessario a risolvere una controversia della quale sia investito e sulla quale sia competente.

La proposta contiene infine alcune disposizioni destinate ad incidere sulle regole processuali degli Stati membri.

L'art. 13 stabilisce una regola generale, in base alla quale, in caso di mancata comparizione di tutte le parti convenute che risiedano in altro Stato, il giudice è tenuto a sospendere il procedimento fino a quando non sia accertato che ai convenuti sia stata data la possibilità di ricevere l'atto che li ha evocati in giudizio in tempo utile a consentire loro di presentare le proprie difese «ovvero che è stato fatto il possibile a tal fine»<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Sull'applicazione del criterio del *forum necessitatis* nel contesto di altri regolamenti sulla cooperazione giudiziaria in materia civile, v. G. ROSSOLILLO, *Forum necessitatis e flessibilità dei criteri di giurisdizione nel diritto internazionale privato nazionale e dell'Unione europea*, in *Cuadernos de Derecho Transnacional*, Marzo 2010, pp. 403-418, spec. p. 413 ss., reperibile [online](#); P. FRANZINA, *Sul forum necessitatis nello spazio giudiziario europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 1121-1129, spec. p. 1121 ss.

<sup>32</sup> In questo senso, F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 56 ss.; D. DANIELI, "Third-State connections", cit., p. 1394.

<sup>33</sup> Si tratta di una norma di carattere sussidiario, destinata a cedere di fronte alle corrispondenti disposizioni contenute all'art. 22 del [regolamento \(UE\) 2020/1784](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale («notificazione o comunicazione degli atti»), e all'art. 15 della Convenzione dell'Aja del 15 novembre 1965 sulle notifiche internazionali (il testo ufficiale in inglese è reperibile [online](#)), qualora gli atti in base ai quali i convenuti sono stati evocati in

L'art. 14 disciplina la litispendenza, con una disposizione costruita sulla falsariga degli altri regolamenti sulla cooperazione giudiziaria, imponendo a tutte le autorità giudiziarie investite della medesima questione di declinare la propria competenza in favore dell'autorità adita per prima. È stato osservato che la formulazione della proposta, facendo riferimento all'identità di «parti», di «oggetto» e di «titolo», prende in considerazione elementi della domanda più propriamente riferibili a controversie di tipo patrimoniale o commerciale (cfr. art. 29 del regolamento n. 1215/2012). Sarebbe stato invece più appropriato adeguare la disposizione alle peculiarità della materia, applicando la regola sulla litispendenza a tutti i procedimenti aventi ad oggetto il rapporto di filiazione con riferimento al medesimo figlio<sup>34</sup>.

L'art. 15, infine, enuncia il diritto dei figli minori ad esprimere la propria opinione nei giudizi relativi al proprio *status filiationis*, stabilendo che le autorità nazionali, conformemente al diritto ed alle procedure nazionali, tenuto conto della capacità di discernimento e del grado di maturità, debbano dare ai minori la possibilità di essere sentiti nel giudizio e tenere adeguatamente conto delle opinioni espresse. È stato osservato che questa previsione, che riprende e analoghe disposizioni contenute nel regolamento 2019/1111, può non essere del tutto appropriata in relazione alle peculiarità del procedimento di accertamento o disconoscimento della filiazione. In effetti, questi procedimenti si basano in molti casi su meri accertamenti di fatto, non attribuendo rilievo alla volontà dei soggetti coinvolti né lasciando al giudice margini di discrezionalità<sup>35</sup>. La previsione di un diritto di ascolto del minore deve poi coordinarsi con le ipotesi in cui egli sia solo formalmente parte del giudizio, attraverso un suo rappresentante o curatore speciale.

#### **4. Il riconoscimento delle decisioni.**

La proposta di regolamento dedica il Capo IV alla disciplina il riconoscimento da parte delle autorità giudiziarie degli Stati membri delle decisioni giudiziarie in materia di filiazione emesse da una autorità giudiziaria di uno Stato membro.

Per autorità giudiziaria si deve intendere, in base all'art. 4, n. 4, «l'autorità che in uno Stato membro esercita funzioni giudiziarie in materia di filiazione»; mentre per decisione giudiziaria, ai sensi dell'art. 4, n. 5, si intende «la decisione di un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro, inclusi un decreto, un'ordinanza o una sentenza, che riguardi questioni relative alla filiazione».

---

giudizio siano stati notificati in una delle forme previste da queste fonti (cfr. art. 13, parr. 2-3 della proposta di regolamento).

<sup>34</sup> F. MARONGIU BUONAIUTI, *La disciplina della giurisdizione*, cit., p. 61.

<sup>35</sup> Nel medesimo senso anche si veda The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 28.

È così accolta una nozione ristretta di autorità giudiziaria, riferita soltanto a quelle autorità nazionali che, nei rispettivi ordinamenti, siano inquadrare nell'ordine giudiziario. Non pare invece possibile dilatare la nozione fino a ricomprendere autorità amministrative o professionisti, come i notai, analogamente a quanto previsto in altri regolamenti europei della cooperazione giudiziaria in materia civile<sup>36</sup>.

Questa nozione restrittiva non pare a tutti pienamente giustificata, considerato che la proposta di regolamento ha previsto per gli atti pubblici dotati di effetti vincolanti – che presentano evidenti aspetti di analogia con le decisioni giudiziarie – un regime di circolazione del tutto analogo a quello delle decisioni giudiziarie. Il Parlamento europeo, nel parere reso il 14 dicembre 2023 sulla proposta di regolamento<sup>37</sup>, ha proposto una modifica in termini ampliativi della nozione di autorità giudiziaria, per ricomprendervi anche le autorità «competenti in materia di filiazione che esercitano funzioni giudiziarie o agiscono per delega di potere da parte di un'autorità giudiziaria o sotto il suo controllo, purché tali altre autorità offrano garanzie circa l'imparzialità e il diritto di tutte le parti di essere ascoltate e purché le decisioni che prendono ai sensi della legge dello Stato membro in cui operano: a) possano diventare oggetto di impugnazione o riesame da parte di un'autorità giudiziaria; e b) abbiano forza ed effetto analoghi a quelli di una decisione dell'autorità giudiziaria nella stessa materia».

La posizione del Parlamento europeo non ha raccolto unanimità di consensi in dottrina. Secondo alcuni autori, essa rischierebbe di creare confusione circa il ruolo degli ufficiali di stato civile, creando incertezza sul regime di circolazione applicabile ai loro provvedimenti<sup>38</sup>. Per converso, questa modifica, ove accompagnata da una corrispondente semplificazione della disciplina della circolazione dei documenti pubblici (equiparando alle decisioni giudiziarie gli atti «vincolanti» e mantenendo un separato regime per l'accettazione di quelli «non vincolanti»), potrebbe ridurre i margini di incertezza legati a quella disciplina.

Quanto alle procedure per il riconoscimento delle decisioni straniere, alla pari di molte altre materie già disciplinate da altri regolamenti, la proposta di regolamento europeo mira a stabilire il principio del riconoscimento automatico delle decisioni giudiziarie, espressione della reciproca fiducia tra Stati membri che deriva dalla comune appartenenza all'Unione ed alla condivisione dell'*acquis communautaire*<sup>39</sup>, senza la

---

<sup>36</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 3, par. 2, del regolamento n. 650/2012.

<sup>37</sup> 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 ([COM\(2022\)0695 C9-0002/2023-2022/0402\(CNS\)](#)).

<sup>38</sup> Cfr. G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 96. I timori non sembrano tuttavia fondati. Gli ufficiali di stato civile, infatti, svolgono normalmente funzioni di tenuta dei registri di stato civile, con finalità meramente ricognitive e pubblicitarie, e non sono chiamati a dirimere controversie sull'accertamento dello stato di figlio o a costituire tale *status* nei confronti di una parte.

<sup>39</sup> Il considerando 60 della proposta di regolamento recita: «la fiducia reciproca nell'amministrazione della giustizia nell'Unione giustifica il principio secondo cui le decisioni giudiziarie

necessità di ricorrere a procedimenti particolari (cfr. art. 24), in particolare per quanto attiene all'aggiornamento dei registri dello stato civile.

Per effetto della «comunitarizzazione» della disciplina del riconoscimento di decisioni e atti pubblici provenienti da altri Stati membri sarebbe affermata, anche in materia di filiazione, la regola del mutuo riconoscimento automatico di questi atti, con la possibilità di rifiutare il riconoscimento soltanto per i motivi tassativi espressamente indicati. Sul punto, la proposta di regolamento si ispira alle altre previsioni simili contenute in altri regolamenti della cooperazione giudiziaria in materia civile, da ultimo il regolamento 2019/1111.

Al fine di consentire il riconoscimento delle decisioni provenienti da altri Stati membri, la proposta di regolamento prevede la creazione di un attestato uniforme, rilasciato dalla stessa autorità che ha emesso il provvedimento, che dovrebbe agevolare la circolazione delle decisioni nello spazio giuridico europeo. Ai sensi dell'art. 26, colui che intenda invocare il contenuto di una sentenza straniera dovrebbe limitarsi ad esibire alle autorità di uno Stato membro una copia autenticata della sentenza e l'attestato uniforme. Le autorità dello Stato nel quale è richiesto il riconoscimento potrebbero al più richiedere una traduzione della decisione.

Il riconoscimento della decisione straniera può essere contestato mediante l'azione disciplinata dall'art. 32 della proposta di regolamento, la quale ha per oggetto l'accertamento di uno dei motivi di diniego espressamente elencati all'art. 31.

Tra i motivi di diniego del riconoscimento, la gran parte attiene a questioni connesse al rispetto del contraddittorio, non soltanto in relazione alle parti del giudizio ma anche nei confronti dei genitori e del figlio, quando sia stato leso il loro diritto di essere ascoltati o di esprimere un'opinione<sup>40</sup>.

In particolare, l'art. 31, lett. c prevede che il riconoscimento della decisione possa essere negato «su domanda della persona che ritiene che la decisione giudiziaria sia lesiva

---

di accertamento della filiazione dovrebbero essere riconosciute in tutti gli Stati membri senza che siano necessarie procedure di riconoscimento. In particolare, quando ricevono una decisione giudiziaria resa in un altro Stato membro che accerta la filiazione e che non può più essere impugnata nello Stato membro di origine, le autorità competenti dello Stato membro richiesto dovrebbero riconoscere la decisione giudiziaria ope legis, senza che sia necessario ricorrere a procedimenti particolari, e aggiornare di conseguenza le iscrizioni relative alla filiazione nel registro pertinente».

<sup>40</sup> L'art. 31 della proposta prevede che il riconoscimento di una decisione giudiziaria possa essere negato: «(a) se, tenuto conto dell'interesse dei figli, è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro in cui è invocato; (b) quando la decisione giudiziaria è stata resa in contumacia, ovvero la domanda giudiziale o un atto equivalente non sono stati notificati o comunicati ai convenuti contumaci in tempo utile e in modo tale che possano presentare le proprie difese, salvo che sia stato accertato che detti convenuti hanno accettato inequivocabilmente la decisione giudiziaria; (c) su domanda della persona che ritiene che la decisione giudiziaria sia lesiva della propria paternità o maternità del figlio, se è stata resa senza darle la possibilità di essere ascoltata; (d) se e nella misura in cui la decisione giudiziaria è incompatibile con una decisione giudiziaria di filiazione successivamente resa nello Stato membro in cui è invocato il riconoscimento; (e) se e nella misura in cui la decisione giudiziaria è incompatibile con una decisione giudiziaria di filiazione successivamente resa in un altro Stato membro, purché questa soddisfi le condizioni prescritte per il riconoscimento nello Stato membro in cui è invocato il riconoscimento».

della propria paternità o maternità del figlio, se è stata resa senza darle la possibilità di essere ascoltata». La formulazione riprende quanto previsto dall'art. 9 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989<sup>41</sup>, pur non facendo alcuna distinzione circa l'età del figlio.

Tale disposizione deve essere letta in combinato con quella dell'art. 31, par. 3, ove si prevede che il riconoscimento della decisione possa (ma non necessariamente debba) essere negato «qualora sia stata resa senza aver dato ai figli una possibilità di esprimere la propria opinione, salvo che sia contrario all'interesse dei figli». Si ricalca l'analoga previsione contenuta nell'art. 39, par. 2, del regolamento 2019/1111<sup>42</sup> in materia di riconoscimento delle decisioni relative alla responsabilità genitoriale, e ci si conforma al principio fondamentale secondo cui il minore, se capace di discernimento, deve essere ascoltato nelle decisioni che lo riguardano, sancito dall'art. 12 della Convenzione di New York del 1989<sup>43</sup> e dall'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>44</sup>.

È stato però sottolineato come la trasposizione alla materia della filiazione di principi e regole elaborati principalmente in relazione alla materia della responsabilità genitoriale non sia del tutto adeguata. Come già sottolineato con riferimento all'art. 15 della proposta, nei giudizi in materia di filiazione gli interessi delle parti coinvolte (genitori e figli) dovrebbero trovare tutela mediante la loro piena partecipazione al giudizio in qualità di parti, e non solo attraverso un semplice «ascolto» da parte del giudice<sup>45</sup>, che peraltro non presuppone alcun obbligo del giudice di assicurare un pieno

---

<sup>41</sup> Il principio dell'ascolto del genitore si trova sancito all'art. 9, par. 2, della Convenzione ove si prevede che, in tutti i procedimenti nei quali il fanciullo può essere separato dai propri genitori, «tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni» (la traduzione italiana della Convenzione è reperibile [online](#)). La natura di diritto fondamentale ed il carattere di parametro interposto di costituzionalità della previsione sono stati sanciti dalla [Corte costituzionale con sentenza del 30 gennaio 2002, n. 1](#). Sul punto, v. P. PIRRONE, *La Convenzione sui diritti del fanciullo nell'ordinamento italiano a trent'anni dalla sua adozione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2020, pp. 389-414, spec. p. 397.

<sup>42</sup> La quale, a sua volta, riprende e sviluppa le analoghe previsioni contenute nelle precedenti versioni del regolamento «Bruxelles II», come l'art. 23, lett. b, del regolamento n. 2201/2003.

<sup>43</sup> L'art. 12 della Convenzione così recita: «1. Gli Stati Parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. 2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale».

<sup>44</sup> L'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali prevede che: «[i] minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione. Questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità». Sulle modalità di attuazione del diritto di ascolto del minore nella prospettiva del regolamento 2019/111, v. O. LOPES PEGNA, *Continuità interpretativa e novità funzionali alla tutela dell'interesse del minore nel Regolamento Bruxelles II-ter*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2023, pp. 832-847, spec. 842 ss.; C. HONORATI, *La proposta di revisione del regolamento Bruxelles II-bis: più tutela per i minori e più efficacia nell'esecuzione delle decisioni*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2017, pp. 247- 282, spec. p. 248.

<sup>45</sup> Sul punto G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 106.

contraddittorio alla persona né di tenere conto delle sue posizioni al pari di ogni altra parte del giudizio.

## 5. Il rifiuto del riconoscimento per contrasto con l'ordine pubblico.

Tra i motivi di rifiuto del riconoscimento delle decisioni straniere, il più rilevante per implicazioni e portata è quello previsto dall'art. 31, par. 1, lett. *a*, della proposta di regolamento. Si prevede che il riconoscimento possa essere opposto se, «tenuto conto dell'interesse dei figli, è manifestamente contrario all'ordine pubblico dello Stato membro in cui è invocato». La previsione, nell'enunciare il «limite» dell'ordine pubblico quale motivo di diniego al riconoscimento delle sentenze straniere, enuncia al contempo il «controlimite» dell'adeguata ponderazione dell'interesse dei figli. Si tratta di una formulazione che riprende quanto previsto all'art. 68, par. 2, del regolamento 2019/1111, che parimenti richiama ad una adeguata ponderazione tra i principi di ordine pubblico ed il principio della tutela del superiore interesse del minore, il quale trova il suo fondamento nell'art. 3 della Convenzione di New York del 1989 e nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>46</sup>.

È da osservare, tuttavia, che il testo originario della proposta di regolamento, utilizzando l'espressione «tenuto conto dell'interesse dei figli», sembrava riferirsi anche ai figli ormai maggiorenni, in linea col considerando 17 del preambolo, secondo il quale «[o]gni riferimento alla nozione di “interesse del figlio” nel presente regolamento dovrebbe intendersi fatto all'interesse superiore del minore e all'interesse del figlio a prescindere dall'età». Successivamente, il Parlamento europeo col parere espresso il 14 dicembre 2023 ha apportato emendamenti al testo originario della proposta, e in particolare ha sostituito l'espressione riportata sopra introducendo la formulazione seguente: «tenuto conto dell'interesse superiore del minore». La mera circostanza che il considerando 17 sia rimasto invece immutato non pare sufficiente a far ritenere che il significato sia rimasto invariato, dovendo prevalere il dato normativo testuale che ha sostituito il riferimento all'interesse del «figlio» con quello dell'interesse prevalente del «minore»<sup>47</sup>.

Nel prevedere un adeguato bilanciamento tra i principi di ordine pubblico e quello dell'interesse dei figli, questa formulazione della proposta potrebbe riaprire, sul versante

---

<sup>46</sup> Sul punto, v. L. CARPANETO, *La ricerca di una (nuova) sintesi tra interesse superiore del minore “in astratto” e “in concreto” nella riforma del regolamento Bruxelles II-bis*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, pp. 944-977.

<sup>47</sup> Favorevole ad un'interpretazione estensiva è invece O. FERACI, *Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento in materia di filiazione*, in *Freedom Security Justice: European Legal Studies*, 2024, n. 2, pp. 117-137, spec. 121-122, reperibile [online](#), che inoltre segnala come nel corso dei lavori parlamentari si sia cercato di introdurre affermazioni esplicite sulla prevalenza del principio dell'interesse superiore del minore sul rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri in sede di applicazione in concreto del limite dell'ordine pubblico.

del diritto interno, quel dibattito giurisprudenziale che aveva coinvolto le massime istanze nazionali, in particolare la Corte di cassazione e la Corte costituzionale, in controversie relative all'accertamento dello *status* genitoriale costituito all'estero con modalità giudicate non conformi all'ordine pubblico del foro.

Nel contributo dedicato all'esame delle previsioni della proposta di regolamento in materia di legge applicabile<sup>48</sup> si è diffusamente dato conto dell'evoluzione della giurisprudenza nazionale sul punto, la quale, dopo aver inizialmente riconosciuto al superiore interesse del minore la natura di vero e proprio «controlimite» rispetto al limite dell'ordine pubblico internazionale dell'Italia<sup>49</sup>, ha successivamente riaffermato il principio secondo il quale quello del superiore interesse del minore non poteva che assumere il rango di uno dei tanti interessi concorrenti nella materia, suscettibile di essere considerato recessivo in funzione della tutela di preminenti valori dell'ordinamento interno<sup>50</sup>.

Tale orientamento sembra oggi confermato dalla formulazione dell'art. 31, par. 1, lett. *a* della proposta di regolamento, che attribuirebbe al superiore interesse del minore un rango pari ordinato rispetto a quello degli altri interessi fondamentali costituenti l'ordine pubblico dello Stato membro, il quale deve dunque essere bilanciato con gli altri interessi che vengono in rilievo nel caso di specie<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> S. ARMELLINI, B. BAREL, *La proposta di regolamento europeo in materia di filiazione*, cit., pp. 32-35.

<sup>49</sup> Cfr. Corte di cassazione, sentenza n. 14007/2018, cit.: «nella materia in oggetto [riconoscimento di provvedimento di adozione di minore straniero], il principio del superiore interesse del minore opera necessariamente come un limite alla stessa valenza della clausola di ordine pubblico, che va sempre valutata con cautela ed alla luce del singolo caso concreto».

<sup>50</sup> Corte di cassazione, sezioni unite, [sentenza dell'8 maggio 2019, n. 12193](#): «il predetto interesse non [può] costituire oggetto di contemperamento con quella di altri valori considerati essenziali e irrinunciabili dall'ordinamento, la cui considerazione può ben incidere sull'individuazione delle modalità più opportune da adottare per la sua realizzazione, soprattutto in materie sensibili come quella in esame, che interrogano la coscienza individuale e collettiva, ponendo questioni delicate e complesse suscettibili di soluzioni differenziate». In questo senso, v. anche Corte di cassazione, sez. I civile, [sentenza del 30 settembre 2016, n. 19599](#), e Corte di cassazione, sezioni unite, [sentenza del 30 dicembre 2022, n. 38162](#), secondo cui: «l'interesse superiore del minore è uno dei valori in cui si sostanzia l'ordine pubblico internazionale». Quello del superiore interesse del minore sarebbe dunque soltanto uno dei valori fondamentali costituenti l'ordine pubblico internazionale dell'Italia e sarebbe dunque suscettibile di bilanciamento con altri valori fondamentali. Tale posizione è stata ribadita anche dalla Corte costituzionale, con la [sentenza del 9 marzo 2021, n. 33](#), nella quale si legge che: «l'interesse del bambino non può essere considerato automaticamente prevalente rispetto a ogni altro contro interesse in gioco. Gli interessi del minore dovranno essere allora bilanciati, alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore».

<sup>51</sup> In questo senso, O. FERACI, *I "controlimiti" al funzionamento del limite dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento europeo in materia di filiazione*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2023, pp. 779-795, spec. p. 783; A. DI BLASE, *Genitorialità della coppia omosessuale e riconoscimento dello status filiationis nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, pp. 821-843, spec. p. 835 s.

Tuttavia, l'applicazione della clausola dell'ordine pubblico quale motivo ostativo al riconoscimento degli effetti della decisione straniera conosce altri due importanti «controlimiti».

Il primo, già consolidato nella giurisprudenza della Corte di giustizia, è connesso alla necessità di assicurare agli interessati il pieno godimento dei diritti riconosciuti dall'ordinamento unionale, cui consegue l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere, quantomeno a questi effetti, lo *status* accertato nella decisione straniera.

Il secondo, che costituisce una novità, è funzionale alla tutela di altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza.

## **6. Segue. Il riconoscimento «funzionalmente orientato» di decisioni contrarie all'ordine pubblico di uno Stato membro.**

Le condizioni di applicazione della clausola di ordine pubblico contenuta negli atti unionali della cooperazione giudiziaria sono state oggetto di numerose pronunce della Corte di giustizia, le quali, sin dalla sentenza *Krombach*, hanno chiarito che l'applicazione di tale limite è concepibile solo nel caso in cui il riconoscimento o l'esecuzione di una decisione pronunciata in un altro Stato membro costituisca «una violazione manifesta di una regola di diritto considerata essenziale nell'ordinamento giuridico dello Stato richiesto o di un diritto riconosciuto come fondamentale nello stesso ordinamento giuridico»<sup>52</sup>.

L'applicazione della clausola di ordine pubblico è stata oggetto di un ulteriore ridimensionamento nelle ipotesi in cui, per effetto della sua applicazione, possa determinarsi una limitazione all'esercizio delle libertà fondamentali sancite dai trattati, quale ad esempio il diritto alla libera circolazione delle persone. In questi casi la Corte di giustizia ha affermato che la nozione di «ordine pubblico» non può essere determinata in modo unilaterale da ciascuno Stato membro senza il controllo da parte delle istituzioni dell'Unione; inoltre, la sua applicazione è giustificata soltanto in presenza di una minaccia effettiva e grave ad un interesse fondamentale della comunità nazionale<sup>53</sup>.

Inoltre, nella prospettiva della limitazione dell'esercizio di libertà fondamentali, la Corte di giustizia ha più volte chiarito che gli Stati membri, nell'adottare misure di tutela dei propri interessi fondamentali e del proprio ordine pubblico, sono tenuti a rispettare i

---

<sup>52</sup> Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2000, [causa C-7/98, Krombach](#), EU:C:2000:164; v. anche Corte di giustizia, sentenza del 15 luglio 2015, [causa C-681/13, Diageo Brands](#), EU:C:2015:137.

<sup>53</sup> Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20, Panharevo](#), EU:C:2021:1008, punto 55: «la nozione di «ordine pubblico», in quanto giustificazione di una deroga a una libertà fondamentale, dev'essere intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione. Ne consegue che l'ordine pubblico può essere invocato solo in presenza di una minaccia reale e sufficientemente grave che colpisce un interesse fondamentale della società (sentenza del 5 giugno 2018, *Coman e a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, punto 44 e giurisprudenza ivi citata)».



canoni di proporzionalità e adeguatezza, ponendo in essere soltanto azioni che siano effettivamente idonee a contemperare gli interessi nazionali con il minor sacrificio per i diritti e le libertà degli interessati<sup>54</sup>.

Così, nella citata pronuncia *Pancharevo*, la Corte ha ritenuto che il rifiuto delle autorità nazionali di riconoscere – ai fini del rilascio di un documento di identità – il rapporto di filiazione costituito in base alla legge di un altro Stato membro tra una minore e due donne, giustificato con la contrarietà all'ordine pubblico nazionale, non fosse giustificato in quanto il riconoscimento ai meri effetti del rilascio del passaporto non avrebbe imposto allo Stato membro di prevedere nel proprio diritto interno la genitorialità di persone dello stesso sesso né avrebbe obbligato lo Stato membro a riconoscere tale *status* per fini diversi dall'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione<sup>55</sup>.

In altre parole, il riconoscimento di decisioni ed atti stranieri in materia di *status* familiari, secondo la posizione della Corte di giustizia, sarebbe sempre doveroso nella misura in cui esso sia necessario a garantire agli interessati l'esercizio di un diritto riconosciuto dal diritto dell'Unione, riconoscimento limitato peraltro ai soli effetti dell'accesso a questo diritto. Questa particolare forma di riconoscimento, incidentale e limitata, è stata definita da alcuni autori come «riconoscimento funzionalmente orientato»<sup>56</sup>, che non si sostanzia in un vero e proprio riconoscimento dello *status* secondo i meccanismi propri del diritto internazionale privato, ma che si limita ad una presa d'atto dello *status* attribuito alla persona nell'ordinamento di altro Stato membro ai fini del compimento degli atti amministrativi necessari a permetterle di esercitare i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione anche in altro Stato<sup>57</sup>. Si è tuttavia sottolineato in dottrina come la proposta, in quanto volta ad ottenere un riconoscimento pieno, finirebbe col riempire di contenuto quell'affermazione della Corte di giustizia secondo cui tra i diritti riconosciuti al cittadino dell'Unione vi è anche quello di poter condurre una

---

<sup>54</sup> Su questo tema, nella prospettiva del rispetto del principio di proporzionalità nell'esercizio della competenza esclusiva degli Stati membri in materia di cittadinanza, ci permettiamo di rinviare a B. BAREL, *Orientamenti della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia sui limiti alla disciplina nazionale della cittadinanza per effetto della cittadinanza dell'Unione*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali* Napoli, 2023, pp. 381-408, reperibile [online](#).

<sup>55</sup> Cfr. sentenza *Pancharevo*, cit., punto 57. Sul punto, v. 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, pp. 35-57, reperibile [online](#).

<sup>56</sup> Così 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, pp. 563-579, spec. p. 571.

<sup>57</sup> Così, per esempio, Corte di giustizia, ordinanza del 24 giugno 2022, [causa C-2/21](#), *Rzecznik Praw Obywatelskich*, EU:C:2022:502, nella quale la Corte ha stabilito che uno Stato membro è obbligato a rilasciare un documento valido all'esercizio della libera circolazione delle persone ad una minore registrata come figlia di due donne in un altro Stato membro, senza esigere la previa trascrizione di un atto di nascita, allorché tale Stato membro si sia rifiutato di trascrivere l'atto di nascita formato nel paese dove la minore è nata in relazione al contrasto tra la genitorialità omosessuale e l'ordine pubblico nazionale. Sul punto, S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni*, cit., p. 45 ss.

normale vita familiare nello Stato membro di destinazione, e pertanto di godere dei diritti inerenti allo stato di figlio, come quelli successori, di godere della rappresentanza legale dei genitori e via dicendo<sup>58</sup>.

### **7. Segue. Un ordine pubblico nazionale e «attenuato» o europeo «rafforzato»?**

L'art. 31, par. 2, della proposta introduce un ulteriore controlimite rispetto all'operatività della clausola di ordine pubblico. La disposizione richiamata prevede che «[l]e autorità giurisdizionali e le altre autorità competenti degli Stati membri applicano il paragrafo 1, lettera a), nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi riconosciuti dalla Carta, in particolare l'articolo 21 sul principio di non discriminazione».

Questa disposizione, come è chiarito anche dal considerando 75<sup>59</sup>, tende a confermare la natura di controlimite all'applicazione della clausola di ordine pubblico non soltanto del principio del superiore interesse del minore, ma anche degli altri principi fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e, in modo particolare, del principio di non discriminazione, sancito dall'art. 21 della Carta, secondo cui «[è] vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali».

La disposizione, così come formulata, sembra introdurre un controlimite «esterno» all'operatività della clausola di ordine pubblico, vietando allo Stato membro di ricorrervi ogni qualvolta dalla sua applicazione possa derivare un pregiudizio ad uno dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti dell'Unione europea. Questa previsione persegue, non troppo velatamente, il fine di limitare la possibilità per gli Stati membri di invocare la clausola di ordine pubblico per rifiutare il riconoscimento nei propri ordinamenti di rapporti di filiazione costituiti nell'ambito delle «famiglie arcobaleno». Si tratta di nuclei familiari tipicamente composti da due partner del medesimo sesso, uniti in matrimonio o in unione civile e che, in alcuni Stati membri, possono essere

---

<sup>58</sup> 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*, 2024, n. 2, pp. 26-45, spec. pp. 42-43, reperibile [online](#).

<sup>59</sup> Così recita il considerando 75: «[i]n presenza di circostanze eccezionali, per ragioni di interesse pubblico, dovrebbe essere consentito alle autorità giurisdizionali o altre autorità competenti degli Stati membri di rifiutare di riconoscere o, a seconda dei casi, accettare, una decisione giudiziaria o un atto pubblico di filiazione accertato in un altro Stato membro qualora, in una precisa fattispecie, tale riconoscimento o accettazione fosse manifestamente incompatibile con l'ordine pubblico dello Stato membro interessato. Tuttavia, alle autorità giurisdizionali o altre autorità competenti non dovrebbe essere consentito di rifiutare di riconoscere o, a seconda dei casi, accettare una decisione giudiziaria o un atto pubblico rilasciato in un altro Stato qualora ciò avvenisse in violazione della Carta, in particolare dell'articolo 21 che vieta la discriminazione».

contemporaneamente registrati come padri o madri di figli nati mediante il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita o a forme di gestazione per altri<sup>60</sup>.

Va precisato che, in materia di filiazione, i diritti fondamentali che potrebbero venire astrattamente in rilievo nel caso di rifiuto di riconoscere un provvedimento straniero non si risolvono nel solo il divieto di discriminazione, ma includono anche altri diritti sanciti dalla Carta, quali il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (art. 7) e la tutela del superiore interesse del minore (art. 24), che potrebbero per questa via assumere rango di controlimito esterno alla clausola di ordine pubblico.

C'è chi ha osservato che la Carta enuncia anche altri diritti fondamentali che potrebbero venire in rilievo in caso di riconoscimento di provvedimenti stranieri in materia di filiazione, specialmente in fattispecie correlate ad accordi di gestazione per altri: l'inviolabilità della dignità umana (art. 1), il diritto all'integrità della persona, ed il connesso divieto di trasformare in fonti di lucro il corpo umano o parti di esso (art. 3), il divieto di traffico di esseri umani (art. 5)<sup>61</sup>.

Ne conseguirebbe una forma di «attenuazione»<sup>62</sup> dell'ordine pubblico internazionale dei singoli Stati membri, che porterebbe a privare di forza alcuni dei principi fondamentali dei rispettivi ordinamenti, rendendoli recessivi rispetto alla tutela di altri principi, riconosciuti come fondamentali anche dall'ordinamento europeo ed inclusi nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

A ciò si aggiunga che, come è stato recentemente sostenuto dall'Avvocato generale Szpunar<sup>63</sup>, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sarebbe ravvisabile anche un

---

<sup>60</sup> Sul punto, lo studio commissionato dal Dipartimento del Parlamento europeo per i diritti dei cittadini e gli affari costituzionali (A. TRYFONIDOU, *Cross-Border Legal Recognition of Parenthood in the EU*, [PE 746.632](#), April 2023, p. 93) definisce la previsione come una «valvola di sicurezza» per proteggere i diritti dei figli delle famiglie arcobaleno.

<sup>61</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 789.

<sup>62</sup> Il riferimento è al c.d. ordine pubblico attenuato, ovvero alla tesi secondo la quale è possibile riconoscere e applicare nel territorio di uno Stato norme straniere o decisioni giudiziarie estere che, pur non essendo completamente conformi ai principi fondamentali dello Stato richiesto (l'ordine pubblico «interno»), non li contraddicono in modo così marcato da giustificare il rifiuto della loro applicazione. In altre parole, si tratta di una forma più flessibile dell'ordine pubblico che permette una certa tolleranza verso le differenze tra i sistemi giuridici, pur mantenendo fermo il rispetto dei principi fondamentali dello Stato che deve applicare la norma o la decisione straniera. Cfr. S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni*, cit., p. 50.

<sup>63</sup> Cfr. conclusioni dell'8 febbraio 2024, [causa C-633/22](#), *Real Madrid Club de Fútbol*, EU:C:2022:220. L'Avvocato generale ha così esteso anche alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea le considerazioni che erano state sviluppate in dottrina sull'esistenza di un diritto al riconoscimento delle decisioni straniere sorgente dall'art. 6 della CEDU, fondato su alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare sulla sentenza del 3 maggio 2011, [ricorso n. 56759/08](#), *Négrépontis-Gianninis c. Grecia*. La sentenza riguardava il rifiuto della Grecia di riconoscere la sentenza statunitense con la quale un vescovo ortodosso greco residente a Detroit aveva adottato il proprio nipote maggiorenne. La Grecia aveva opposto il rifiuto affermando che l'adottante, in quanto ecclesiastico, non aveva la capacità di adottare, e che tale divieto avrebbe avuto il rango di principio fondamentale dello Stato in relazione all'art. 3 della Costituzione greca, che riconosce e valorizza i principi e le tradizioni della chiesa ortodossa. La Corte europea ha ritenuto che il rifiuto di riconoscere la decisione violasse l'art. 6 CEDU in relazione all'art. 8 CEDU, non essendo stato rispettato il principio di proporzionalità nel diniego del riconoscimento: «[c]ompte tenu des textes sur lesquels s'est fondée la Cour de cassation pour refuser de donner effet à la

vero e proprio diritto fondamentale al riconoscimento ed all'esecuzione di una sentenza emessa all'estero, quale corollario del diritto al giusto processo sancito dall'art. 47 della Carta stessa. Tale diritto non potrebbe essere interpretato nel senso di escludere *tout court* l'applicazione della clausola di ordine pubblico – considerato che anch'essa è comunque parte del *corpus* delle norme processuali interne ed unionali – quanto per assoggettare l'applicazione di detta clausola ad un sindacato di compatibilità rispetto alle previsioni dell'art. 52 della Carta, e prevedere così l'ingresso, anche in fattispecie non direttamente connesse all'esercizio delle libertà fondamentali sancite dai trattati, di un sindacato in ordine alla proporzionalità ed adeguatezza del rifiuto al riconoscimento di una decisione straniera rispetto all'esigenza di perseguire finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui<sup>64</sup>.

Ciò porterebbe all'affermazione di un vero e proprio ordine pubblico europeo, dotato di una funzione positiva, quale strumento di promozione di valori giuridici fondamentali comuni a tutti gli Stati europei e idoneo a integrare l'ordine pubblico degli Stati membri, portando a far prevalere tali valori fondamentali su quelli propri degli Stati membri e attribuendo un'efficacia residuale all'ordine pubblico degli Stati<sup>65</sup>.

Tale impostazione è stata tuttavia criticata, in quanto, in questo modo, la clausola di salvezza dell'ordine pubblico contenuta nella proposta di regolamento verrebbe sostanzialmente privata della propria funzione fondamentale, che è quella di tutelare la sensibilità giuridica dell'ordinamento interessato – specialmente in un settore, come il diritto di famiglia, nel quale su alcuni temi le posizioni degli ordinamenti nazionali divergono ancora sensibilmente – conculcando indirettamente la competenza nazionale in una materia, come il diritto civile, non attribuita all'Unione. In quest'ordine di idee, il campo di applicazione del controlimite sovranazionale rafforzato dovrebbe essere circoscritto alle ipotesi di discriminazione legata all'orientamento sessuale della coppia o del genitore e alla monogenitorialità, e non spingersi fino ad includere anche la surrogazione di maternità, ove tutt'al più dovrebbe operare il distinto controlimite

---

décision d'adoption, et des conclusions de la Cour à cet égard sous l'angle de l'article 8 de la Convention, la Cour considère que le principe de proportionnalité n'a pas été non plus respecté sur le terrain de l'article 6 § 1 de la Convention».

Sul punto, v. C. CAMPIGLIO, *Il diritto all'identità personale del figlio nato all'estero da madre surrogata (ovvero, la lenta agonia del limite dell'ordine pubblico)*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, pp. 1132-1139; M. BARBA, *L'exequatur sous le regard de la Cour européenne des droits de l'homme. – Mémoire de master 2 recherche Droit international privé et comparé*, Lyon, 2012, p. 47 ss.; P. KINSCH, *La non-conformité du jugement étranger à l'ordre public international mise au diapason de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue critique de droit international privé*, 2011, pp. 817-824, spec. p. 817 ss.; D. SPIELMANN, *La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires étrangères et les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, pp. 761-786, spec. p. 774 ss.; A. BUCHER, *La dimension sociale du droit international privé – Cours général*, Leiden, 2010, p. 303 ss.

<sup>64</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Négrépontis-Gianninis*, cit., par. 59.

<sup>65</sup> Cfr. S. DE VIDO, *Il riconoscimento*, cit., p. 51; v. conclusioni Avvocato generale Szpunar, *Real Madrid Club de Fútbol*, cit., punto 100 ss.

«implicito e non codificato» derivante dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ossia l'obbligo per lo Stato membro richiesto di offrire una possibilità alternativa di riconoscimento dello *status filiationis* tramite un istituto di diritto nazionale, come l'adozione, purchè tale procedimento rispetti i principi di tempestività ed effettività<sup>66</sup>.

Considerata la portata innovativa della previsione ed i suoi numerosi aspetti critici, è facile immaginare che essa sarà una di quelle sulle quali si svilupperà maggiormente il negoziato politico tra Commissione, Consiglio e Parlamento.

## **8. Il riconoscimento degli atti pubblici.**

La proposta di regolamento contiene alcune previsioni dedicate al riconoscimento degli atti pubblici formati in uno Stato membro, distinguendo tra gli atti pubblici «aventi effetti giuridici vincolanti» e quelli che ne sono privi.

Queste previsioni, come è chiarito dall'art. 2, par. 2, della proposta, non incidono sull'applicazione del regolamento (UE) 2016/1191<sup>67</sup>, che ha istituito un quadro uniforme per la circolazione dei documenti pubblici, in quanto esso attiene al riconoscimento degli atti pubblici sotto l'aspetto formale, come atti formati da un'autorità pubblica di un paese membro, mentre la proposta di regolamento intende riferirsi al riconoscimento degli effetti sostanziali o probatori che il documento produce nell'ordinamento di origine<sup>68</sup>.

Quanto agli atti aventi effetti giuridici vincolanti, la proposta di non ne fornisce una definizione precisa ma si limita, al considerando 59, ad indicare alcuni esempi: un atto notarile di adozione<sup>69</sup> o una decisione amministrativa che accerta la filiazione a seguito del riconoscimento della paternità<sup>70</sup>. In questa categoria sembrerebbero dunque doversi includere quegli atti pubblici idonei a produrre effetti sostanziali in relazione ai rapporti di filiazione, per effetto di una dichiarazione di parte o di un provvedimento autoritativo

---

<sup>66</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 790; EAD., *Lo spazio di operatività dell'ordine pubblico*, cit., p. 125 ss., con riferimenti anche alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

<sup>67</sup> [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) n. 1024/2012.

<sup>68</sup> M.C. BARUFFI, *La proposta di regolamento UE sulla filiazione*, cit., p. 536; L. VÁLKOVÁ, *The Commission proposal for a Regulation on the recognition of parenthood*, cit., p. 882. Sull'applicazione del regolamento 2016/1191, v. D. DANIELI, C. PERARO, *L'applicazione del regolamento UE sui documenti pubblici e i suoi possibili sviluppi futuri*, in *Papers di diritto europeo*, 2022, n. 2, pp. 57-77, reperibile [online](#).

<sup>69</sup> Atteso che l'art. 3, par. 2, lett. e, della proposta esclude dal proprio ambito di applicazione l'adozione internazionale, dovrebbe trattarsi di un'adozione di diritto esclusivamente interno, priva di elementi di internazionalità.

<sup>70</sup> Sul punto, G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 99, osserva che in questo caso la proposta sembra fraintendere il ruolo giocato dalle autorità amministrative, che non esercitano un vero potere autoritativo ma piuttosto svolgono funzioni meramente certificative.

idoneo ad incidere sullo stato delle persone<sup>71</sup>. È stato osservato che nessuno di questi esempi trova riscontro nella legislazione degli Stati membri, che normalmente attribuiscono effetti «vincolanti» *erga omnes* unicamente ai provvedimenti emanati da autorità giurisdizionali<sup>72</sup>. Non si condividono i dubbi espressi circa il regime di circolazione di atti pubblici contenenti mere dichiarazioni private (qual è, ad esempio, il riconoscimento della paternità effettuato per atto pubblico), pur idonei a costituire lo *status filiationis* secondo alcune leggi nazionali<sup>73</sup>, essendo il *proprium* di quel tipo di atti attribuire un peculiare valore giuridico a dichiarazioni di parti private in virtù dell'autorità dell'organo che le riceve e ne attesta la veridicità.

Quanto al regime di circolazione di questi atti, si prevede una sostanziale equiparazione alle decisioni giudiziarie<sup>74</sup>, stabilendo che essi debbano essere riconosciuti in tutti gli Stati membri senza la necessità di procedimenti particolari.

L'art. 39 enuncia i motivi di diniego del riconoscimento, che ricalcano quelli previsti per il diniego del riconoscimento delle decisioni, anche per quanto riguarda il caso di contrasto con l'ordine pubblico dello Stato membro richiesto. Ai motivi di diniego del riconoscimento previsti dall'art. 39 si aggiunge anche l'ipotesi, prevista dall'art. 37, par. 5, che la mancanza delle condizioni di rilascio dell'attestato conforme al modello istituito con il regolamento osta al riconoscimento dell'atto in altri Stati membri.

In particolare, l'attestato non può essere rilasciato nel caso in cui il certificato sia stato redatto dall'autorità di uno Stato che non è competente in base alle regole sulla competenza giurisdizionale sancite dal Capo II. Sono richiamati non soltanto i criteri ordinari previsti dall'art. 6 e i criteri residuali previsti dall'art. 8, ma anche i criteri della competenza basata sulla presenza del figlio (art. 7) e del *forum necessitatis* (art. 9): in questo modo, tuttavia, la proposta rischia di attribuire ad autorità non giudiziarie la facoltà di affermare la propria competenza sulla base di valutazioni di opportunità e di connessione con il foro che, normalmente, dovrebbero essere affidate all'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda la categoria degli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti (ad esempio, gli atti pubblici dotati di mera efficacia probatoria, come i certificati anagrafici o di stato civile), si prevede che essi debbano essere «accettati» e che ad essi debba essere attribuita la medesima efficacia probatoria (o quantomeno, gli effetti più comparabili) che il documento produce nello Stato d'origine.

---

<sup>71</sup> In base a questa definizione, dal punto di vista del diritto italiano potrebbe essere ricondotto alla categoria degli atti pubblici con efficacia obbligatoria il riconoscimento del figlio per atto notarile o dichiarazione resa all'ufficiale di stato civile ai sensi dell'art. 254 c.c., in quanto atto unilaterale irrevocabile (art. 256 c.c.) e idoneo a produrre effetti nei confronti del dichiarante e della sua famiglia (art. 258 c.c.).

<sup>72</sup> Così The Marburg Group, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 65 ss.

<sup>73</sup> Cfr. sul punto G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., p. 100.

<sup>74</sup> Ai sensi dell'art. 36 della proposta, le norme sulla circolazione delle decisioni giudiziarie si applicano in via residuale anche alla circolazione degli atti pubblici dotati di effetti giuridici vincolanti.

Anche per queste categorie di atti il riconoscimento può essere negato per contrarietà all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto. Si applica anche in questo caso il controlimite del rispetto dei diritti fondamentali.

## **9. Il certificato europeo di filiazione.**

Una delle principali – e più criticate – novità della proposta di regolamento è l'istituzione di un certificato europeo di filiazione, dotato di efficacia probatoria in tutti gli Stati membri, in ordine al possesso dello *status filiationis* in esso indicato, idoneo a costituire titolo per l'iscrizione della filiazione in tutti i registri di stato civile degli altri Stati membri.

La disciplina del certificato europeo di filiazione è ispirata all'esperienza del certificato successorio europeo, istituito con il regolamento n. 650/2012, con lo scopo di facilitare il riconoscimento dello *status* di erede e legatario nei paesi membri dell'Unione nel caso di successioni aventi implicazioni transfrontaliere.

La proposta di regolamento chiarisce che il certificato di filiazione europeo non si sostituisce ai documenti interni previsti dagli ordinamenti degli Stati membri per scopi analoghi; tuttavia, innovando rispetto alla disciplina del certificato successorio europeo, si prevede che, una volta emesso, il certificato europeo di filiazione possa essere utilizzato anche nello Stato che lo ha emesso.

Gli artt. 48-52 della proposta di regolamento disciplinano la procedura per il rilascio del certificato di filiazione europeo. Si prevede che la competenza a rilasciare il certificato spetti alle autorità giurisdizionali dello Stato membro alle quali sarebbe attribuita la competenza giurisdizionale ai sensi degli artt. 6, 7 e 9 del regolamento: il certificato europeo di filiazione non può dunque essere emesso se la competenza giurisdizionale di uno Stato membro europeo sussiste per effetto dell'applicazione sussidiaria delle norme interne. Non è ben chiara la *ratio* di questa esclusione, considerato che le medesime autorità, in alternativa all'emissione di un certificato europeo di filiazione, possono comunque adottare provvedimenti giudiziari che accertano lo *status filiationis* e sono idonei a circolare secondo le regole sul riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali. La previsione sembra inoltre mal coordinata con quella dell'art. 37, che consente alle autorità pubbliche di uno Stato competente, anche ai sensi degli artt. 6, 7 e 9, di rilasciare un atto pubblico dotato di efficacia vincolante.

Una spiegazione potrebbe ricercarsi nella volontà di escludere dal regime di riconoscimento facilitato, di cui dovrebbe godere lo *status filiationis* attestato da un certificato europeo, quegli *status* riconosciuti da autorità giudiziarie che abbiano affermato la propria competenza sulla scorta di criteri residuali, prevedendo che in quel caso trovino applicazione le norme sul riconoscimento delle decisioni straniere.

In ogni caso, deve trattarsi di un'autorità nazionale alla quale sia attribuito l'esercizio di funzioni giudiziarie: sembra perciò esclusa la possibilità che a livello nazionale la competenza sia attribuita ad ufficiali di stato civile o altri professionisti.

Il certificato europeo di filiazione può essere richiesto esclusivamente su istanza del figlio o di un suo legale rappresentante (ad esempio, finché minore, dei genitori ai quali sia attribuita la responsabilità genitoriale).

L'autorità adita provvede all'esame delle informazioni, delle dichiarazioni e dei documenti prodotti dal richiedente e, all'esito dell'istruttoria, rilascia «senza indugio» il certificato, sulla base del modello uniforme previsto dal regolamento.

Il certificato deve contenere l'indicazione degli elementi sulla base dei quali l'autorità emittente si è ritenuta competente a rilasciare il certificato, nonché l'indicazione della legge applicabile all'accertamento della filiazione e gli elementi sulla base dei quali essa sia stata determinata.

Non è invece necessario indicare gli elementi utilizzati per determinare la filiazione. Sul punto, si sono registrate alcune critiche da parte dei commentatori della proposta, in quanto in questo modo non sarebbe possibile, per le autorità degli altri Stati nei quali il certificato europeo di filiazione è prodotto, verificare se la filiazione sia stata accertata sulla base di elementi che si pongano in contrasto con i loro principi di ordine pubblico, ad esempio perché la filiazione deriva da un accordo di gestazione per altri regolato ed attuato secondo la legge di uno Stato terzo<sup>75</sup>.

Quanto agli effetti del certificato, l'art. 53 della proposta prevede che «si presume che il certificato dimostri con esattezza gli elementi accertati in base alla legge applicabile all'accertamento della filiazione. Si presume che la persona indicata nel certificato come figlio di uno o più genitori specifici possiede lo status indicato nel certificato».

La norma non specifica se tale presunzione abbia carattere relativo o assoluto. La dottrina, tuttavia, sembra ritenere che la presunzione portata dal certificato abbia carattere *iuris tantum* e possa dunque essere superata mediante l'esperimento di un'azione di accertamento negativo, senza dover necessariamente ricorrere al procedimento di rettifica, modifica o revoca del certificato secondo la procedura prevista dall'art. 55 della proposta<sup>76</sup>.

D'altra parte, considerato che la proposta di regolamento non contiene alcuna disciplina del rifiuto degli effetti di un certificato europeo di filiazione da parte dello Stato membro richiesto, l'attribuzione di un effetto probatorio *iuris et de iure* finirebbe con

---

<sup>75</sup> Cfr. in questo senso la risoluzione della Commissione affari europei del Senato della Repubblica adottata in data 14 marzo 2023, reperibile [online](#).

<sup>76</sup> In questo senso, S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *La propuesta de reglamento europeo sobre filiación. Una presentación crítica*, in *Revista de Derecho Civil*, 2023, n. 3, pp. 171-200, spec. p. 192 s.; G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit.; contra, M. CALDIRONI, *Lo status giuridico del minore: la necessità di una ricostruzione unitaria all'interno dell'Unione*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2023, n. 1, pp. 131-142, spec. p. 142, reperibile [online](#).



l'impedire alle autorità di quest'ultimo di rifiutare il riconoscimento dello *status filiationis* per motivi di ordine pubblico<sup>77</sup>. D'altra parte, secondo una condivisibile opinione, resterebbe comunque possibile contestare lo *status* attestato dal certificato europeo contestando la contrarietà della *lex causae* applicata all'ordine pubblico del foro<sup>78</sup>. La relativa controversia, peraltro, potrebbe essere attratta nella competenza dello Stato membro richiesto, secondo quanto previsto dall'art. 3, par. 2, lett. *i*, che viene espressamente richiamato dall'art. 53, par. 3, della proposta relativo agli effetti del certificato.

Quest'ultima previsione, peraltro, corroborerebbe la tesi sostenuta da alcuni commentatori della proposta, secondo cui la funzione del certificato europeo di filiazione sarebbe esclusivamente quella di attestare lo *status filiationis* in connessione all'esercizio dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione<sup>79</sup>, mentre costituirebbe un titolo idoneo alla trascrizione nei registri di stato civile dello Stato richiesto, ai fini del pieno riconoscimento del rapporto di filiazione, soltanto alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge nazionale.

Diversamente dal certificato successorio europeo, per il certificato europeo di filiazione non è previsto un periodo di efficacia, sicché si deve ritenere che, una volta emesso, possa essere utilizzato a tempo indeterminato fino alla sua revoca. Gli effetti del certificato possono tuttavia essere sospesi, a norma dell'art. 57 della proposta, in pendenza di contestazioni sul suo contenuto.

## 10. Conclusioni.

A differenza delle precedenti iniziative nel settore della cooperazione giudiziaria civile, la proposta di regolamento sulla filiazione non mantiene un approccio neutrale nei confronti delle posizioni assunte dagli ordinamenti nazionali rispetto ad alcuni temi particolarmente controversi. Si tratta, in effetti, di un'iniziativa dichiaratamente orientata a favorire il riconoscimento dei diritti delle «famiglie arcobaleno» in tutti gli Stati membri dell'Unione, non solo per quanto concerne il godimento dei diritti sanciti dall'ordinamento unionale ma anche in relazione al riconoscimento dello *status filiationis* agli effetti della legge nazionale.

---

<sup>77</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 792.

<sup>78</sup> G. BIAGIONI, *La circolazione delle decisioni*, cit., pp. 109-112.

<sup>79</sup> O. FERACI, *I "controlimiti"*, cit., p. 793, che enfatizza a questo fine anche un passaggio della relazione illustrativa della proposta, nella quale si afferma che «[l]e autorità dello Stato membro in cui è invocata la filiazione non hanno quindi il diritto di richiedere la presentazione di un attestato che accompagna una decisione giudiziaria o un atto pubblico di accertamento della filiazione con effetti giuridici vincolanti oppure un certificato europeo di filiazione, qualora la filiazione sia invocata ai fini dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione, compreso il diritto alla libera circolazione. Ciò non dovrebbe tuttavia impedire alla persona di scegliere di esibire, in tali circostanze, anche l'attestato pertinente o il certificato europeo di filiazione».

Ne deriva un indebolimento dei principi di ordine pubblico internazionale dei singoli Stati membri, che risulterebbero recessivi rispetto ad un *corpus* di valori costituenti l'ordine pubblico europeo, al quale tutti gli Stati membri dovrebbero adeguarsi anche in materie non espressamente attribuite all'Unione dai trattati.

La proposta di regolamento, stante i suoi elementi di novità e la natura divisiva delle materie disciplinate e delle finalità perseguite, non mancherà di infiammare il dibattito nel corso della procedura legislativa. Sembra per certi versi giustificato lo scetticismo manifestato da molti commentatori sulla possibilità che il testo della Commissione possa essere approvato così com'è stato proposto. Appare in effetti più probabile che si giunga a posizioni di maggiore compromesso, se non all'approvazione del regolamento nell'ambito di una cooperazione rafforzata, alla quale non è scontata la partecipazione dell'Italia. Tanto meno dopo la recentissima novella sulla configurazione come reato universale del ricorso da parte di cittadini italiani alla surrogazione di maternità all'estero.

ABSTRACT: L'articolo completa l'esame 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 adottato dalla Commissione europea in data 7 dicembre 2022, soffermandosi, in particolare, sulle disposizioni relative alla giurisdizione, al riconoscimento delle decisioni ed all'accettazione di atti pubblici dotati di efficacia giuridica vincolante e non vincolante, all'istituzione di un certificato di filiazione europeo. Il commento alla proposta tiene conto dello stato attuale della giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolar modo di quelle pronunce che hanno imposto il riconoscimento «funzionalmente orientato» di atti stranieri che stabilivano rapporti di filiazione in casi non consentiti dall'ordinamento dello Stato richiesto allo scopo di assicurare l'esercizio delle libertà fondamentali dei trattati. L'articolo esamina infine l'incidenza della proposta di regolamento sull'efficacia della clausola di ordine pubblico quale motivo di diniego del riconoscimento.

PAROLE CHIAVE: proposta di regolamento europeo sulla filiazione; circolazione dello *status filiationis*, giurisdizione, riconoscimento di sentenze straniere, ordine pubblico internazionale.

*The proposal for an EU regulation on parenthood: the rules concerning jurisdiction, the circulation of decisions and public documents, and the establishment of a European certificate of parenthood*

*ABSTRACT: The article concludes the examination of the proposed regulation on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions, and acceptance of public documents in matters of parenthood, adopted by the European Commission on 7 December 2022. It focuses, in particular, on provisions related to jurisdiction, the recognition of decisions, and the acceptance of public documents endowed with binding and non-binding legal effects, as well as the establishment of a European certificate of parenthood. The commentary on the proposal considers the current state of the case law of the Court of Justice, with particular attention to rulings that have mandated the «functionally oriented» recognition of foreign acts establishing parent-child relationships in cases not permitted by the legal system of the requested State, in order to ensure the exercise of the fundamental freedoms of the treaties. Finally, the article examines the impact of the proposed regulation on the effectiveness of the public policy clause as a ground for denying recognition.*

*KEYWORDS: European proposed regulation on parenthood; circulation of status filiationis; jurisdiction; recognition of foreign judgments; international public policy.*