



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2024, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO EDITORIALE

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



COMITATO DEI REFEREEES

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

COMITATO DI REDAZIONE

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

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





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

Editoriale

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

FOCUS

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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



LA CIRCOLAZIONE DELLE DECISIONI E DEGLI ATTI PUBBLICI NELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO IN MATERIA DI FILIAZIONE

Giacomo Biagioni*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le categorie di atti oggetto di circolazione. – 3. Il riconoscimento automatico in materia di filiazione e le sue modalità. – 4. I motivi ostativi al riconoscimento. – 5. La «accettazione» degli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti. – 6. Il certificato europeo di filiazione. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La proposta di regolamento in materia di filiazione¹ contiene, prevedibilmente, una serie di disposizioni dedicate all'efficacia delle decisioni e degli atti pubblici, suddivise, come si vedrà, in due distinti Capi. In considerazione della materia della proposta, che attiene esclusivamente all'accertamento dello stato di figlio (nel mentre la disciplina internazionalprivatistica relativa alle conseguenze di tale accertamento si rinviene in altri strumenti dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile²), le norme riguardano il solo riconoscimento³, non profilandosi alcuna necessità di attività esecutiva in senso proprio.

Double-blind peer reviewed article.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università degli Studi di Cagliari. Indirizzo e-mail: biagioni@unica.it.

Il presente contributo costituisce frutto della ricerca svolta nell'ambito del progetto PRIN 2022 "Fluidity in family structures – International and EU law challenges on parentage matters" (prot. n. 2022FR5NNJ), finanziato dal Ministero italiano dell'Università e della Ricerca e dall'Unione europea – Next Generation EU.

¹ *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*, doc. COM (2022) 695 final, del 7 dicembre 2022. Sulla proposta, v. L. VÁLKOVÁ, *The Commission Proposal for a Regulation on the Recognition of Parenthood and Other Legislative Trends Affecting Legal Parenthood*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 854 ss.; 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*, reperibile al sito web www.sidiblog.org.

² Per la responsabilità genitoriale, v. Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di potestà genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione), in *G.U.U.E.*, L 178 del 2 luglio 2019, p. 1. Per le obbligazioni alimentari, v. Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari, in *G.U.C.E.*, L 7 del 10 gennaio 2009, p. 1.

³ Per l'importanza di tale riconoscimento, v. anche l'art. 14 della risoluzione dell'Institut de droit international su diritti umani e diritto internazionale privato, sulla quale cfr. il commento di O. FERACI, *Art.*

Nonostante tale peculiarità – peraltro non esclusivamente propria della materia della filiazione⁴ – la disciplina proposta presenta rilevanti analogie, sul piano generale, rispetto alle misure già adottate dall’Unione nel campo del diritto di famiglia. Ciò nondimeno, sia la scelta di applicare un modello già noto nel settore qui considerato sia gli elementi specifici che la proposta prefigura rendono necessarie alcune riflessioni, destinate a investire la definizione della tipologia di atti e le tecniche di circolazione, ma anche gli effetti ascrivibili al riconoscimento e l’applicazione pratica dei motivi ostativi individuati. A ciò deve peraltro aggiungersi la necessità di esaminare il possibile coordinamento della disciplina del riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici con l’istituto del certificato europeo di filiazione alla luce delle concrete caratteristiche che esso potrà assumere nel contesto del futuro regolamento.

2. Le categorie di atti oggetto di circolazione

Come anticipato, la proposta di regolamento individua varie categorie di atti suscettibili di produrre effetti in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stati emessi, distinguendo tra «decisioni» e «atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti», oggetto di vero e proprio riconoscimento, da un lato, e «atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti», oggetto di «accettazione», dall’altro. La circolazione è naturalmente limitata, secondo il consueto schema dei regolamenti *ex art. 81 TFUE*, agli atti formati in uno Stato membro: anche laddove essi siano fondati su un atto pubblico di uno Stato terzo⁵, la circolazione riguarderà esclusivamente l’atto formato nello Stato membro e dunque i limiti entro cui esso potrà recepire l’atto pubblico dello Stato terzo resteranno governati dalle regole interne di diritto internazionale privato⁶.

Muovendo dalla categoria delle decisioni, si osserva che la definizione di tale concetto, così come quella connessa di «autorità giurisdizionale», entrambe presenti nell’art. 4 della proposta, richiedono un più attento esame. Infatti, gli strumenti dell’Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile forniscono nozioni parzialmente discordanti di «autorità giurisdizionale», intesa come organo capace di emettere una

14 della risoluzione dell’Institut de Droit International su *Human Rights and Private International Law: la circolazione transfrontaliera del rapporto di filiazione*, in *Dir. umani dir. int.*, 2022, p. 585 ss.

⁴ Sebbene non vi sia un’espressa distinzione nel testo del Regolamento 2019/1111, anche le decisioni in materia di divorzio, separazione personale, annullamento del matrimonio sono suscettibili di solo riconoscimento, in quanto inerenti soltanto allo *status*: v. I. PRETELLI, *Art. 30 Recognition of a decision*, in C. GONZÁLEZ BEILFUSS, L. CARPANETO, T. KRUGER, M. ŽUPAN (eds.), *Jurisdiction, Recognition and Enforcement in Matrimonial and Parental Responsibility Matters. A Commentary on Regulation 2019/1111 (Brussels IIb)*, Cheltenham, 2023, p. 317 ss.

⁵ Come ipotizzato da 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, p. 35 ss., in specie p. 48 s.

⁶ Sui rapporti tra la proposta e il c.d. *Parentage/Surrogacy Project* della Conferenza dell’Aja di diritto internazionale privato, v. L. VÁLKOVÁ, *The Commission Proposal for a Regulation on the Recognition of Parenthood and Other Legislative Trends Affecting Legal Parenthood*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2022, p. 854 ss., in specie p. 869 ss.

«decisione» suscettibile di circolazione tra gli Stati membri: nel mentre alcuni strumenti indicano espressamente che può essere qualificata come «autorità giurisdizionale» anche un'autorità che non costituisce un organo giudiziario⁷, la proposta non offre alcun elemento in tal senso, ma si riferisce alle autorità che esercitano «funzioni giudiziarie in materia di filiazione». Pertanto, non parrebbe applicabile in questo contesto la giurisprudenza della Corte di giustizia che riconduce al concetto di decisione anche atti adottati da autorità amministrative all'esito di procedimenti extragiudiziali, purché tali autorità abbiano il potere di svolgere un «esame di merito» della questione ad esse sottoposta⁸.

In proposito, il Parlamento europeo ha suggerito, nel parere reso nel dicembre 2023 nell'ambito della procedura di consultazione, di introdurre una definizione più ampia del concetto di «autorità giurisdizionale», sulla falsariga di quella contenuta nel regolamento UE n. 650/2012; ma una simile soluzione sembra in effetti inappropriata, poiché rischia di determinare confusione sul ruolo degli ufficiali di stato civile in questo campo e sul valore delle trascrizioni nei relativi registri rispetto all'accertamento giudiziale dello *status filiationis*, che, come subito si dirà, già affiora nel testo originario della proposta.

Occorre peraltro considerare che le caratteristiche specifiche della materia rendono meno significativa l'importanza delle norme sul riconoscimento delle decisioni, in quanto nella maggior parte dei casi la filiazione non è stabilita sulla base di una decisione giudiziaria. L'esercizio della funzione giurisdizionale è richiesto, nell'ambito delle classiche azioni di dichiarazione⁹ e di disconoscimento, solo quando l'individuazione di uno dei due genitori sia contestata. Le norme sul riconoscimento delle decisioni potrebbero semmai acquisire rilevanza nell'ipotesi specifica della surrogazione di maternità, laddove fosse prevista la necessità di un intervento dell'organo giurisdizionale

⁷ V., ad esempio, l'art. 3, par. 2, del Regolamento (UE) n. 650/2012 *relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e all'accettazione e all'esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo*, in *G.U.U.E.*, L 201 del 27 luglio 2012, p. 107. In base a tale disposizione anche soggetti diversi dai giudici possono costituire autorità giurisdizionali in materia successoria, purché siano rispettate talune condizioni, sulle quali v. Corte di giustizia, sentenza 23 maggio 2019, *WB*, causa C-658/17. Cfr. anche la nozione di «giudice» ai sensi dell'art. 2, n. 2, del Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, *relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000*, in *G.U.C.E.* n. L 338 del 23 dicembre 2003, p. 1. Tale nozione non è peraltro più presente nel Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, *relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di potestà genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (rifusione)*, in *G.U.U.E.*, L 178 del 2 luglio 2019, p. 1.

⁸ Corte di giustizia, sentenza 15 novembre 2022, *TB*, causa C-646/20, relativa agli accordi di divorzio dinanzi all'ufficiale di stato civile secondo la legge italiana. Per una diversa lettura della proposta al riguardo, v. 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*, reperibile al sito web <https://www.marburg-group.de>, 10 maggio 2023, p. 64 ss.

⁹ Sulla possibilità di un «declaratory order» da parte di un giudice nazionale ai fini dello stabilimento della paternità pur in assenza di contestazioni, v. Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato, *A Study of Legal Parentage and the Issues Arising From International Surrogacy Arrangements*, Prel. Doc. n. 3C, par. 13.

per l'attribuzione dello *status* genitoriale ai genitori c.d. intenzionali, come accade sovente negli Stati extra-UE che ammettono la surrogazione nella sua forma commerciale.

In secondo luogo, la proposta di regolamento fa riferimento agli atti pubblici¹⁰. Sebbene questa categoria di atti compaia anche negli altri strumenti dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile, non v'è dubbio che nel contesto della proposta essa presenti tratti peculiari, tenuto conto anche delle esigenze proprie della materia della filiazione, in cui la rilevanza degli atti pubblici può risultare particolarmente spiccata.

In proposito, merita rilevare che, al di fuori dei casi di accertamento giudiziale, la filiazione viene normalmente stabilita o per effetto di una presunzione di legge, connessa ai principi *mater certa e pater est quem nuptiae demonstrant*, o in forza di un atto di riconoscimento del padre e, molto più raramente, della madre. Ora, laddove venga in gioco una disposizione di legge che attribuisca, in ragione di determinate circostanze, la qualità di madre in ragione del fatto della procreazione e quella di padre in conseguenza dell'esistenza di un rapporto di coniugio (o ad esso equiparabile) con la madre, lo stato di figlio formerà oggetto di un atto dell'autorità amministrativa idoneo a descrivere tali risultanze. Analogamente, l'atto del genitore recante il riconoscimento di un figlio dovrà con frequenza assumere la forma di un atto ricevuto dall'autorità amministrativa o da altro pubblico ufficiale a ciò abilitato (anche se non può escludersi che la legge applicabile ammetta un riconoscimento per atto puramente privato¹¹).

La definizione generale presente nell'art. 4 della proposta di regolamento, che individua, secondo una nozione autonoma, un atto pubblico quale atto formalmente redatto o registrato in uno Stato membro, la cui autenticità riguardi la firma e il contenuto dell'atto¹² e sia attestata dall'autorità amministrativa o da altra autorità a ciò abilitata, sembra idonea a ricomprendere gran parte degli istituti sopra descritti.

Tuttavia, come anticipato, la proposta della Commissione suddivide gli atti pubblici in due gruppi, a seconda che essi abbiano effetti giuridici vincolanti, secondo un'espressione già utilizzata nel regolamento 2019/1111, o meno: ai sensi degli artt. 36 e 45 della proposta la qualificazione degli effetti dell'atto pubblico va compiuta secondo la *lex loci actus*.

¹⁰ Nel senso che le regole prospettate nella proposta rispetto a tale questione andrebbero nella direzione di superare il metodo c.d. conflittuale per favorire il metodo c.d. del riconoscimento, S. DE VIDO, *Il riconoscimento delle decisioni in materia di filiazione*, cit., p. 42. Sull'uso di tale metodo in materia di circolazione degli *status*, v. anche F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status in Contemporary Private International Law*, in *Recueil des Cours*, 2019, vol. 395, p. 138 ss.

¹¹ V., ad esempio, l'art. 250 cod. civ. italiano, che ammette il riconoscimento anche in forma testamentaria e dunque attraverso una scrittura privata, come nel caso del testamento olografo.

¹² Nel senso che la nozione di «autenticità» dovrebbe avere natura di nozione autonoma, v. il 70° considerando della proposta, in analogia con il 62° considerando del regolamento n. 650/2012. Cfr. anche Corte di giustizia, sentenza 23 maggio 2019, *WB*, causa C-658/17, par. 70, in cui è stata valorizzata la circostanza che i notai polacchi, in materia di successioni, sono tenuti a compiere verifiche prima di rilasciare una certificazione di successione qualificabile come atto pubblico ai sensi del regolamento n. 650/2012. Peraltro, in materia di filiazione, il riferimento al «contenuto» deve intendersi naturalmente come diretto alle dichiarazioni rese nell'atto e non certo ai fatti materiali sottostanti.

Ora, tale ultima indicazione sembra determinare una contraddizione interna della proposta¹³, poiché, ai sensi dell'art. 18 della proposta medesima, sembra spettare espressamente alla legge designata come applicabile di disciplinare «gli effetti giuridici vincolanti e/o l'efficacia probatoria degli atti pubblici»¹⁴. Di contro, come detto, gli artt. 36 e 45 fanno discendere l'applicazione di un determinato regime di circolazione dalla natura degli effetti – di carattere vincolante o meramente probatorio – che tali atti possono produrre secondo la legge dello Stato membro di origine e che vengono estesi, attraverso i meccanismi del riconoscimento o dell'accettazione¹⁵, agli ordinamenti degli altri Stati membri. Tuttavia, la legge regolatrice della filiazione potrà non coincidere sempre con la *lex loci actus* e dunque gli effetti di un medesimo atto potrebbero divergere secondo tali due leggi. Peraltro, la tecnica redazionale delle disposizioni citate non sembra consentire di ritenere che si sia voluto così prospettare un concorso alternativo di criteri di collegamento.

Dalla formulazione della proposta non è chiaro, d'altra parte, se l'art. 18, da un lato, e le disposizioni su riconoscimento e accettazione degli atti pubblici, dall'altro, possano avere spazi applicativi distinti, nei quali sia giustificata tale duplicità di soluzioni. Sicuramente la legge regolatrice della filiazione continuerà a disciplinare gli effetti vincolanti e l'efficacia probatoria degli atti pubblici emessi in uno Stato terzo, in quanto non soggetti al regime di circolazione previsto dalla proposta. A ciò deve aggiungersi l'ipotesi in cui lo *status* costituito con un atto pubblico sia oggetto di contestazione in sede giudiziaria, secondo una soluzione espressamente prevista dall'art. 45 per gli atti pubblici privi di effetti vincolanti, ma estendibile anche agli atti pubblici aventi effetti vincolanti (auspicabilmente con una previsione espressa nel futuro regolamento).

Per il resto, l'applicazione del regime di circolazione degli atti pubblici previsto dalla proposta può avere come conseguenza un sostanziale “svuotamento” della portata della legge applicabile designata dall'art. 17 della proposta stessa, dovendo questa comunque cedere, in apparenza, agli effetti, vincolanti o probatori, prodotti da un atto pubblico proveniente da un altro Stato membro, senza che essi possano essere valutati in base alla legge regolatrice della filiazione, ma solo rispetto all'ordine pubblico del foro. Ma, in una diversa direzione, occorre anche considerare che la necessità di valutare gli atti pubblici esclusivamente sulla base della *lex loci actus* sembra ricollegarsi al rischio di attribuire ad un atto formato in uno Stato membro effetti diversi da quelli ivi previsti e potenzialmente regolati anche dalla legge di uno Stato terzo, tenuto conto del carattere universale delle norme di conflitto contenute nel futuro regolamento.

La distinzione tra due categorie di atti pubblici pone, tuttavia, il problema di individuare la portata del concetto di «effetti giuridici vincolanti», che non viene definito nella proposta; analogamente, una definizione fa difetto nel regolamento 2019/1111.

¹³ Come segnalato anche da THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 40, che propongono di eliminare tale voce dalla lista contenuta nell'art. 18.

¹⁴ Tale indicazione non è peraltro contenuta nella corrispondente disposizione (art. 23) del regolamento n. 650/2012.

¹⁵ Su tale istituto cfr., con riferimento al regolamento n. 650/2012, Corte di giustizia, sentenza 16 luglio 2020, *E.E.*, causa C-80/19, par. 77.

D'altra parte, se nel contesto di tale ultimo strumento il riferimento agli atti aventi effetti giuridici vincolanti può spiegarsi con una tendenza alla "degiurisdizionalizzazione"¹⁶ delle determinazioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, che transitano da una valutazione condivisa tra le parti, un simile schema sembra difficilmente riproponibile nel contesto della filiazione.

Sul punto, la proposta si limita a tentare di fornire esempi per i due gruppi di atti pubblici ivi considerati. Tra gli atti aventi effetti giuridici vincolanti il preambolo menziona gli atti di adozione¹⁷ ricevuti da notaio e le decisioni amministrative relative alla filiazione¹⁸, mentre il secondo gruppo sembra essere individuato in termini più ampi, includendovi certificati di nascita e di filiazione o estratti dell'atto di nascita del registro civile oppure atti notarili o amministrativi che attestano il riconoscimento della paternità, il consenso della madre o del figlio all'accertamento della filiazione, il consenso del coniuge all'uso di tecniche di riproduzione assistita o il possesso di stato¹⁹.

Tale suddivisione è stata oggetto di critiche da parte dei primi commentatori della proposta, i quali hanno, condivisibilmente, rilevato che essa appare artificiosa, mettendo in luce, con riferimento agli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti, che gli esempi individuati nel preambolo non trovano apparente riscontro nella legislazione degli Stati membri²⁰. In particolare, per quanto concerne gli atti notarili di adozione, quali atti idonei a costituire lo stato di figlio, essi, anche ove potessero rientrare nel campo di applicazione materiale del futuro regolamento, sono ammessi soltanto dalla legge di taluni Stati terzi, mentre appaiono fortemente divergenti rispetto all'orientamento tradizionale degli Stati membri diretto ad attribuire particolare rilievo al controllo giurisdizionale in materia di adozione²¹, onde la loro menzione potrebbe assumere (improprio) rilievo solo *de jure condendo*. Analogamente, l'ipotesi prospettata nel preambolo che, a seguito di un atto di riconoscimento della paternità, venga adottato un provvedimento amministrativo che determina con effetti costitutivi la filiazione appare implicare un fraintendimento del ruolo giocato in questo campo dalle autorità amministrative, che non detengono, in linea di principio, il potere di decidere in modo vincolante sullo *status filiationis*, ma piuttosto un potere di tipo certificativo²².

¹⁶ Su questo tema, v. anche A. ZANOBETTI, *La circolazione degli atti pubblici nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in questa *Rivista*, 2019, n. 3, p. 20 ss., in specie p. 21 ss., anche per riferimenti bibliografici.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 3, par. 2, della proposta, peraltro, «l'adozione internazionale» è esclusa dal campo di applicazione del futuro regolamento, mentre le adozioni puramente interne non sono menzionate nel testo, ma la relazione alla proposta (pag. 13) le considera non ricomprese nel campo di applicazione dello strumento, in quanto questo richiede la presenza di un elemento transfrontaliero.

¹⁸ V. il 59° considerando della proposta.

¹⁹ V. il 68° considerando della proposta.

²⁰ THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 65 ss.

²¹ Per l'ordinamento italiano, v. già Corte Cost., 1° luglio 1983, n. 214, in *Riv. dir. int.*, 1984, p. 373 ss. Sulle istanze pubblicistiche sottese all'adozione di minori nella Convenzione dell'Aja del 1993, v. L. MARTÍNEZ-MORA, *Adoption of Children*, in P. BEAUMONT, J. HOLLIDAY (eds.), *A Guide to Global Private International Law*, Oxford, 2022, p. 497 ss., in specie p. 500 ss.

²² F. SALERNO, *The Identity and Continuity of Personal Status*, cit., p. 172 ss.

Semmai, ci si potrebbe chiedere se un atto di riconoscimento volontario della paternità, stipulato dinanzi a un notaio e munito dei consensi necessari, non dovrebbe rientrare tra gli atti aventi effetti giuridici vincolanti, quando esso sia idoneo a costituire/accertare lo *status* secondo la legge dello Stato membro di origine. Ma anche sul rapporto tra gli atti unilaterali (considerati ai soli fini della loro validità formale nell'art. 20) e la categoria degli atti pubblici la proposta non offre alcun elemento.

In ogni caso, anche ove non esistessero ad oggi negli ordinamenti degli Stati membri strumenti assimilabili ad atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti, ciò non porterebbe con sé di necessità la conseguenza che le relative disposizioni sul riconoscimento degli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti dovrebbero essere del tutto eliminate, come pure è stato prospettato²³, poiché il relativo regime di circolazione ben potrà applicarsi per il futuro anche a istituti ad oggi non previsti²⁴: sarebbe tuttavia auspicabile che il regolamento si limitasse a rinviare integralmente, per l'identificazione (eventuale) di tali atti, agli ordinamenti interni, evitando esemplificazioni che possono risultare in sostanza fuorvianti.

Ma anche l'altro gruppo di atti pubblici menzionato nella proposta dà luogo a dubbi inerenti all'identificazione dei suoi esatti confini, in particolare in considerazione dell'ambiguità nella qualificazione degli atti di nascita all'interno del preambolo.

In proposito, il 34° considerando della proposta, nell'apparente tentativo di illustrare il quadro generale dei meccanismi utilizzati per lo stabilimento della filiazione negli ordinamenti interni, individua la «registrazione» quale mezzo di accertamento della filiazione attraverso un atto dell'autorità competente equiparandola all'accertamento giudiziale. Tuttavia, nel medesimo considerando i documenti relativi all'iscrizione della filiazione in un pubblico registro, quale appunto l'atto di nascita, vengono qualificati altresì come strumenti di prova della filiazione stessa, ponendoli anche qui alla stessa stregua delle decisioni giudiziarie.

Una simile ricostruzione, se ribadita nel testo del futuro regolamento, non potrà che dare adito a gravi difficoltà, in quanto sottende una sostanziale sovrapposizione tra la posizione delle decisioni, per le quali la circolazione avviene attraverso il riconoscimento e dunque rendendo vincolante anche nello Stato membro richiesto il *dictum* del giudice dello Stato membro di origine in ordine allo stato di figlio, e gli altri documenti pubblici a rilevanza essenzialmente probatoria (che dunque lasciano spazio a un accertamento giudiziale di segno diverso, come previsto dalla stessa proposta²⁵), nonostante che la stessa proposta riservi a questi ultimi un distinto regime. Se è pur vero che in una medesima fattispecie potrebbero coesistere una decisione giudiziaria e un atto di stato civile su questa fondato, l'accertamento vincolante dello stato di figlio sarà pur sempre contenuto nella prima e l'incontestabilità del contenuto del secondo discende in questa ipotesi esclusivamente dal fatto che esso poggia sull'accertamento giudiziale.

²³ THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 65 ss.

²⁴ Corte di giustizia, sentenza 15 novembre 2022, *TB*, cit., punto 50.

²⁵ V. art. 45, paragrafi 6 e 7, della proposta.

Né tale confusione sul valore da attribuire agli atti di nascita potrebbe costituire la conseguenza delle conclusioni raggiunte dalla Corte di giustizia nel caso *Pancharevo*, in cui quest'ultima ha in effetti ritenuto che le risultanze dell'atto di nascita emesso in uno Stato membro in ordine all'esistenza del sottostante rapporto di filiazione fossero vincolanti, ai fini dell'esercizio della libera circolazione delle persone, per gli altri Stati membri, in quanto fondate su un accertamento da parte dello Stato membro di origine²⁶. Se questa affermazione può giustificarsi nella limitata (e sbrigativa) logica funzionalista di tale pronuncia, è evidente che, ai fini dell'accertamento dello stato di figlio *erga omnes* e a tutti gli effetti, l'atto di nascita non potrà che soggiacere al regime previsto dalla legge a tal fine applicabile quanto alle sue conseguenze e alla sua portata.

Ciò è tanto vero che, anche nel testo della proposta, viene chiaramente preservata la distinzione tra situazioni in cui la filiazione costituisce il presupposto per l'esercizio dei diritti derivati dall'ordinamento dell'Unione, rispetto alle quali essa può essere provata con ogni mezzo²⁷, e le situazioni in cui lo *status* rileva per altre finalità, per le quali opereranno i meccanismi di circolazione previsti nella proposta.

Anche sotto questo profilo, sarebbe dunque opportuno procedere ad una semplificazione del lungo preambolo, tenendo fermo il rinvio al diritto interno ed espungendo ricostruzioni a carattere generale, che possono dar luogo a complicazioni interpretative.

3. Il riconoscimento automatico in materia di filiazione e le sue modalità

Le norme sul riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti ripropongono taluni meccanismi consolidati negli strumenti in materia di cooperazione giudiziaria civile: il riconoscimento è automatico e avviene sulla base dell'attestato rilasciato dal giudice dello Stato membro d'origine (per il quale è prevista solo una procedura di rettifica per errori materiali o omissioni).

In analogia con quanto previsto dal regolamento 2019/1111 in materia di stato matrimoniale, tale modalità di circolazione consentirà anche l'aggiornamento automatico dei registri di stato civile; pertanto, l'ufficiale di stato civile sarà tenuto a procedere, a seguito della presentazione di una decisione o di un atto pubblico avente effetti vincolanti

²⁶ Corte di giustizia, sentenza 14 dicembre 2021, *Pancharevo*, par. 48 ss. Sulla stessa, v., tra gli altri, 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 *Riv. dir. int.*, 2022, p. 564 ss.; F. MAOLI, *La sentenza Pancharevo della Corte di giustizia UE sul riconoscimento del rapporto di filiazione e diritti connessi alla cittadinanza europea*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 555 ss.; nonché E. DI NAPOLI, G. BIAGIONI, O. FERACI, R. CALVIGIONI, P. PASQUALIS, *La circolazione dello status dei minori attraverso le «frontiere» d'Europa: intersezioni tra diritto dell'Unione e diritto internazionale privato alla luce della sentenza Pancharevo*, in *Papers di diritto europeo*, 2023, p. 67 ss.

²⁷ V. art. 45, par. 4, della proposta e allegato III, contenente l'attestato-tipo per gli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti.

e salva l'esistenza di motivi ostativi, alle necessarie trascrizioni in relazione agli *status* come ivi indicati.

L'applicazione di tale regola sembra destinata ad escludere, sia pure nei soli rapporti tra gli Stati membri, che possano essere utilizzati meccanismi alternativi per il riconoscimento dello *status* di figlio acquisito all'estero, come quello previsto dalla giurisprudenza italiana in caso di surrogazione di maternità e fondato sull'adozione in casi particolari²⁸. Infatti, sebbene la proposta non possa di per sé incidere sulle regole proprie dell'ordinamento di stato civile negli Stati membri, l'eventuale uso di meccanismi alternativi alla trascrizione, in particolare il necessario ricorso a un procedimento di tipo adottivo²⁹, pare idoneo a elidere l'effetto utile delle norme del futuro regolamento in materia di riconoscimento delle decisioni.

Naturalmente, laddove si ritenga che il riconoscimento di un rapporto di filiazione conseguente alla surrogazione di maternità possa risultare contrario all'ordine pubblico italiano anche in vigenza del futuro regolamento³⁰, l'istituto dell'adozione in casi particolari, ritenuto in tale ipotesi compatibile con l'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo³¹, potrebbe conservare rilevanza pratica. Infatti, sebbene l'attivazione del limite dell'ordine pubblico possa comportare soltanto l'impossibilità di far entrare la decisione o l'atto che accerta lo *status filiationis* nel nostro ordinamento, senza tradursi nella riconfigurazione del rapporto di filiazione secondo uno schema diverso da quello ivi contenuto, la necessità di garantire la protezione dei diritti fondamentali imporrebbe allo stesso tempo di individuare una modalità differente per l'accettazione dello *status*. Sarebbe in proposito auspicabile che il futuro regolamento contenesse regole che facciano espressamente salvo il margine di apprezzamento degli Stati membri riguardo alle concrete modalità attuative del riconoscimento dello *status* di figlio rispetto a ipotesi sulle quali non può dirsi formato un consenso unanime, come appunto la maternità surrogata.

²⁸ V. Cass. civ., ss.uu., 30 dicembre 2022 n. 38162, sulla quale sia consentito rinviare a G. BIAGIONI, *Achilles and the Tortoise: The Italian Corte di Cassazione in Quest of a Solution for Cross-Border Surrogacy*, in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2024, p. 222 ss.

²⁹ Sul tema dell'esistenza di procedimenti alternativi al riconoscimento, v. anche le conclusioni dell'Avvocato Generale de la Tour nella causa C-4/23, presentate all'udienza del 7 maggio 2024, punti 79-81, secondo cui una procedura nazionale alternativa al riconoscimento «non può essere considerata compatibile con il diritto dell'Unione, in quanto rende impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione dei diritti conferiti dall'articolo 21 TFUE» (nel caso di specie, si controverteva del riconoscimento di un atto straniero relativo al cambiamento di genere).

³⁰ Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, perché la surrogazione ha avuto luogo in circostanze che determinano la violazione del divieto di tratta di esseri umani, secondo quanto espressamente previsto dalla nuova direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (non ancora pubblicata, ma il cui testo provvisorio, concordato tra le due istituzioni, è reperibile al sito [web https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0285-AM-002-002_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0285-AM-002-002_IT.pdf)).

³¹ V. già Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 16 luglio 2020, *D. c. Francia*, ricorso n. 11288/18. Con specifico riferimento all'ordinamento italiano, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 31 agosto 2023, *C. c. Italia*, ricorso n. 47196/21, parr. 69-78; decisione del 23 giugno 2023, *Bonzano e altri c. Italia*, ricorsi nn. 10810/20, 29038/20 e 2738/21; decisione del 30 maggio 2023, *Modanese e altri c. Italia*, ricorsi nn. 59054/19, 12109/20 e 45426/21.

Ai sensi dell'art. 24, par. 2, della proposta, la decisione dovrà anche risultare passata in giudicato per poter essere trascritta. La Sezione 3, in cui la disposizione è inserita, è richiamata anche per gli atti pubblici aventi effetti vincolanti, ma non sembra che sia richiesto, in mancanza di un'espressa previsione in tal senso, che questi ultimi non siano più suscettibili di contestazione nello Stato membro di origine, la quale potrebbe comunque essere ammessa anche a fronte di atti giuridici di tale natura (es. per vizi del consenso, incapacità, ecc.).

Di contro, risulterà senz'altro applicabile, per analogia, la regola prevista dall'art. 28 della proposta, che prevede la sospensione del procedimento nello Stato membro richiesto ove sorga la necessità di un riconoscimento incidentale di una decisione che è stata impugnata nello Stato membro di origine, anche nel caso in cui si tratti del riconoscimento di un atto pubblico avente effetti vincolanti che sia contestato nello Stato membro in cui è stato redatto o registrato (o, eventualmente, in quello competente, in base al futuro regolamento, rispetto all'accertamento dello *status*).

La proposta contempla, secondo uno schema egualmente presente in altri strumenti dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile, una procedura finalizzata a ottenere tanto una dichiarazione di assenza di motivi ostativi al riconoscimento quanto un diniego di quest'ultimo. Con riferimento all'ordinamento italiano, quando la necessità di proporre la procedura sia originata dal rifiuto di trascrizione della decisione o dell'atto pubblico – o dall'intervenuta trascrizione –, non sarà applicabile la procedura prevista dall'art. 95 del d.p.r. 3 novembre 2000 n. 396, poiché la controversia investe direttamente lo *status* di figlio. Tale soluzione, già adottata dalla Corte di Cassazione per il riconoscimento di decisioni di Stati terzi in questa materia³², si imporrà a più forte ragione in presenza del procedimento uniforme previsto nel futuro regolamento in materia di riconoscimento delle decisioni (o di diniego dello stesso).

Non viene peraltro precisato chi siano i soggetti legittimati attivi rispetto a tali domande: quanto alla domanda di dichiarazione di assenza di motivi ostativi, la proposta si limita a menzionare qualunque «parte interessata», rinviando al diritto nazionale per l'identificazione della stessa³³; quanto alla domanda di diniego di riconoscimento, l'unica indicazione compare nell'art. 33 della proposta, ove si fa riferimento a «ciascuna parte» come soggetto abilitato a impugnare o contestare una decisione in materia di diniego del riconoscimento.

In proposito, la giurisprudenza della Corte di giustizia formatasi in relazione alla Convenzione di Bruxelles e al successivo regolamento n. 44/2001 risulta incentrata su una concezione restrittiva, in quanto richiede che il soggetto che agisce per il riconoscimento sia comparso come parte processuale nel giudizio svoltosi nello Stato

³² In tal senso, v. Cass. civ., ss.uu., 8 maggio 2019, n. 12193, in *Rivista di diritto internazionale*, 2019, p. 1225 ss.

³³ Cfr. il 61° considerando della proposta secondo cui «dovrebbe spettare al diritto nazionale dello Stato membro in cui è effettuata tale richiesta (di diniego del riconoscimento, n.d.R.) stabilire chi può essere considerato parte interessata avente il diritto di effettuarla».

membro di origine³⁴. Ma tale giurisprudenza non sembra attagliarsi alla materia della filiazione, se non altro per il fatto che secondo il sopra menzionato orientamento la Corte affida la tutela dei soggetti terzi alle azioni che questi possono proporre, in base al diritto nazionale, in sede di esecuzione forzata della decisione, mentre nell'ambito di applicazione del futuro regolamento la circolazione delle decisioni si esaurirà con il riconoscimento.

D'altra parte, rispetto alle decisioni relative allo *status* di figlio il concetto di «parte interessata» al riconoscimento (o al suo diniego) sembra prestarsi a un'interpretazione estensiva, idonea a includere, sulla base delle indicazioni del diritto nazionale, non solo i successori del figlio e i rappresentanti del figlio minore, ma anche i soggetti che ritengono lesa la loro paternità o maternità e i loro successori e le autorità pubbliche competenti in materia di *status filiationis* e di registrazioni nello stato civile.

In relazione al diniego del riconoscimento, la proposta suggerisce che i motivi ostativi possano essere fatti valere addirittura d'ufficio³⁵. Tale soluzione, che si allontanerebbe da quella usualmente seguita in materia di cooperazione giudiziaria civile, potrebbe risultare giustificata dalle esigenze pubblicistiche esistenti in materia di filiazione, ma va naturalmente coordinata con gli strumenti messi a disposizione dalla proposta. Se in caso di riconoscimento incidentale o di domanda di dichiarazione di assenza di motivi ostativi sembra possibile che il giudice eserciti il suo potere officioso di controllo, la domanda di diniego del riconoscimento dovrà comunque essere proposta da soggetto a ciò legittimato, anche se il giudice potrebbe in tal sede ravvisare l'esistenza di motivi ostativi diversi da quelli invocati dall'attore.

Peraltro, in materia di filiazione assumerà particolare importanza il meccanismo del riconoscimento incidentale, potendo lo stato di figlio accertato in altro Stato membro costituire il presupposto per decisioni in materia di responsabilità genitoriale, di obbligazioni alimentari o di successioni, favorendo così la realizzazione dell'unità dello stato di figlio, rispetto alla quale risultano evidentemente problematiche le ampie possibilità di cognizione incidentale previste dall'art. 10 della proposta³⁶.

4. I motivi ostativi al riconoscimento

Ancora secondo un modello ben noto negli strumenti dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria civile, la proposta stabilisce tanto il divieto di revisione della decisione nel merito quanto il divieto di controllare la competenza giurisdizionale dello Stato membro di origine. Peraltro, rispetto agli atti pubblici aventi effetti giuridici

³⁴ Corte di giustizia, sentenze 2 luglio 1985, *Deutsche Genossenschaftsbank*, causa 148/84; 23 aprile 2009, *Draka NK Cables*, causa C-167/08, entrambe relative alla posizione di soggetti creditori della parte contro cui era richiesto il riconoscimento della decisione.

³⁵ V. in tal senso, il 61° considerando della proposta. Sotto questo profilo, non sembra rilevante l'emendamento n. 45 proposto nel suo parere dal Parlamento europeo, che prevede di limitare alle parti con un chiaro interesse legittimo il diritto di impugnare le sole decisioni relative al diniego del riconoscimento.

³⁶ Sul punto, v. anche il contributo di F. MARONGIU BUONAIUTI, in questo numero della *Rivista*.

vincolanti il modello di attestato tipo richiede di indicare puntualmente il titolo di competenza giurisdizionale spettante allo Stato membro di origine in base al futuro regolamento: è dunque da supporre che, ove l'autorità emittente si renda conto che tale titolo in effetti non sussisteva, l'attestato non possa essere rilasciato e l'atto pubblico non sia destinato a circolare.

Per il resto, il riconoscimento può essere escluso soltanto in presenza di uno dei motivi ostativi tassativamente previsti: l'elenco degli stessi, contenuto, rispettivamente, negli articoli 31 e 39 è in larghissima parte coincidente per le decisioni e per gli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti.

In primo luogo, la Commissione ha ritenuto di conservare nel testo della proposta il riferimento all'ordine pubblico dello Stato membro richiesto. Si tratta di una soluzione che appare in linea con quanto previsto negli altri strumenti dell'Unione e dalla quale non sembrano emergere ragioni per discostarsi in questo contesto³⁷, anche se la scelta di ispirarsi all'art. 23 del regolamento 2019/1111, inserendo un riferimento alla necessità di tener conto «dell'interesse dei figli» non sembra considerare che il soggetto del cui *status* si discute potrebbe anche non essere un minore³⁸ e dunque la prevalenza del suo interesse sulla posizione degli altri soggetti coinvolti non appare giustificata. A ciò si aggiunga che tale generica formula sembra idonea a ricomprendere anche l'interesse di altri soggetti che già posseggono lo *status* di figlio rispetto al riconoscimento dello *status filiationis* altrui (ad esempio, i figli nati dal matrimonio rispetto a quelli nati al di fuori di esso). In ogni caso, è evidente che l'ordine pubblico presenta caratteristiche specifiche in materia di filiazione, per la cui più ampia illustrazione si rimanda allo specifico contributo dedicato al tema in questa raccolta³⁹.

In connessione con quanto precede, taluni dei motivi ostativi appaiono diretti a codificare esigenze legate all'ordine pubblico processuale, in quanto escludono la circolazione di una decisione in relazione a specifiche carenze nel rispetto del principio del contraddittorio. In particolare, la proposta pone una notevole enfasi sul diritto ad essere ascoltati, la cui violazione può costituire motivo di non riconoscimento quando riguardi una persona che ritiene che la decisione giudiziaria o l'atto pubblico siano lesivi «della propria paternità o maternità del figlio» (art. 31, par. 1, lett. c)⁴⁰ o il figlio stesso, purché questi sia capace di discernimento se minore (art. 31, par. 3).

³⁷ Per la stessa ragione, non appare percorribile la soluzione, prospettata negli emendamenti n. 44, n. 50 e n. 54 proposti dal Parlamento europeo, che imporrebbe di riconoscere una decisione quando l'applicazione del limite dell'ordine pubblico sia fatta oggetto di impugnazione e in attesa di una pronuncia definitiva a livello nazionale e di Unione europea. Essa, da un lato, non tiene conto che l'ordine pubblico rimane nozione propria del singolo ordinamento nazionale e dunque non presuppone necessariamente un rinvio pregiudiziale; dall'altro, costituirebbe un *unicum* nella cooperazione giudiziaria civile e dunque condurrebbe a una indesiderata frammentazione delle soluzioni nei diversi regolamenti.

³⁸ Nel suo parere il Parlamento europeo ha peraltro proposto di utilizzare la tradizionale formula «interesse superiore del minore»: v. l'emendamento n. 41.

³⁹ V. il contributo di O. FERACI, in questo numero della *Rivista*.

⁴⁰ Non convincente appare la soluzione propugnata dal Parlamento europeo nel suo parere, secondo cui la parte interessata dovrebbe anche fornire prove (non è chiaro rispetto a quali elementi) per poter far valere tale motivo di riconoscimento: v. l'emendamento n. 42. La mancata partecipazione di una parte che ritiene lesa la sua maternità o paternità al procedimento, la quale potrebbe avere interesse a far valere

Ora, tale disciplina, che risulta modellata sull'art. 39 del regolamento 2019/1111⁴¹, appare problematica e richiederebbe un chiarimento sotto diversi profili.

Anzitutto, può rilevarsi un apparente difetto di coordinamento tra i diversi motivi ostativi, poiché la disposizione è formulata in maniera tale da non tener conto dell'ipotesi in cui i soggetti che possono essere lesi nella loro maternità o paternità siano a loro volta convenuti, come ben potrà accadere, in particolare e a differenza che in materia di responsabilità genitoriale, nelle azioni relative alla filiazione. Pertanto, laddove a tali soggetti sia stata notificata la domanda giudiziale o un atto equivalente, ciò consente loro di partecipare al procedimento nelle forme processuali previste nello Stato del foro e non potrà rilevare il mancato ascolto diretto della persona interessata. Analogamente, il mancato ascolto potrà essere surrogato, anche nel caso in cui sia stata omessa la notifica della domanda giudiziale, dal fatto che la parte abbia accettato inequivocabilmente la decisione giudiziaria. In sostanza, il motivo di non riconoscimento connesso al mancato ascolto di cui all'art. 31, par. 1, lett. c), della proposta sembrerebbe potersi applicare solo nel caso in cui esso riguardi soggetti che, secondo la legge applicabile designata ai sensi dell'art. 17⁴², non dovevano essere evocati in giudizio (e che comunque non lo siano stati).

Tale conclusione risulta estendibile anche alla posizione del figlio, rispetto al quale, ai sensi dell'art. 15 della proposta, il diritto di esprimere un'opinione può essere esercitato attraverso un rappresentante, ivi compreso, evidentemente, anche un avvocato costituito in giudizio nel suo interesse. D'altra parte, occorre aggiungere che l'applicazione pura e semplice delle regole in materia di ascolto del figlio originariamente previste per la materia della responsabilità genitoriale risulta qui inadeguata⁴³ per due ordini di ragioni. Per un verso, poiché le azioni di stato danno luogo a decisioni di fondamentale importanza per l'identità dell'interessato⁴⁴, il riferimento al mero diritto di esprimere un'opinione sembra insufficiente, dovendo essere garantito il pieno contraddittorio al (presunto) figlio; per altro verso, e nello stesso ordine di idee, non appare giustificata la limitazione di tale diritto nel caso di figli minori di 18 anni in relazione alle loro capacità di discernimento, poiché ad essi dovrebbe comunque essere garantita la partecipazione piena al procedimento attraverso un curatore speciale⁴⁵ o la rappresentanza di autorità pubbliche⁴⁶.

esclusivamente difese di carattere giuridico e non solo a presentare fatti, costituisce di per sé una violazione del contraddittorio sufficientemente grave da escludere la circolazione della decisione.

⁴¹ Così anche L. VÁLKOVÁ, *The Commission Proposal for a Regulation*, cit., p. 894.

⁴² L'art. 18, lett. c), della proposta si riferisce alla «legittimazione ad agire in giudizio per accertare o contestare la filiazione» come oggetto della legge applicabile, ma appare logico ritenere che anche la legittimazione passiva nelle azioni in materia di filiazione sia disciplinata dalla medesima legge. Sull'inserimento di tale materia nell'elenco dell'art. 18, v. il contributo di C. GRIECO, in questo numero della *Rivista*.

⁴³ V. anche THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 58, che propongono l'eliminazione di tale motivo ostativo.

⁴⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 febbraio 2002, *Mikulić c. Croazia*, ricorso n. 53176/99, par. 64.

⁴⁵ V., in particolare, l'art. 9 della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti dei minori.

⁴⁶ Sui doveri spettanti in questo campo alle pubbliche autorità, quali obblighi positivi derivanti dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 21

Di contro, secondo la proposta non costituiscono motivo di non riconoscimento né la scelta di determinate modalità di audizione del figlio (minore)⁴⁷, né il fatto che il giudice non tenga conto dell'opinione degli interessati pur avendola acquisita; peraltro, in ipotesi di particolare gravità, in cui ciò conduca a negare l'essenza stessa del diritto al contraddittorio, potrebbe postularsi un ricorso alla clausola generale di ordine pubblico nella sua dimensione processuale⁴⁸.

La proposta individua, inoltre, il mancato ascolto quale motivo ostativo al riconoscimento per gli atti pubblici aventi effetti vincolanti, ma anche tale previsione può destare perplessità, poiché il concetto di «ascolto» appare destinato a trovare applicazione essenzialmente nei procedimenti giurisdizionali, mentre non è chiaro come esso potrebbe articolarsi, ad esempio, dinanzi ad un notaio o altro professionista (che comunque non offrono le medesime garanzie di un giudice). Sebbene la consapevolezza che tale approccio non è interamente convincente traspaia già dallo stesso preambolo della proposta, ove si precisa che in caso di atti pubblici non potrebbe configurarsi un obbligo di ascolto del figlio⁴⁹, il testo dell'art. 39, par. 3 permette di negare il riconoscimento dell'atto pubblico in ragione della circostanza del mancato ascolto.

D'altra parte, se è vero che, ai sensi dell'art. 39 della proposta, l'ascolto sembrerebbe dover precedere la redazione o registrazione dell'atto, talvolta il consenso degli interessati potrebbe essere manifestato successivamente a tale redazione o registrazione; ma anche in tale ipotesi non paiono sussistere ragioni per impedire la circolazione di un atto così formatosi. Analogamente, potrebbe avvenire che l'atto pubblico venga contestato dinanzi ai giudici dello Stato membro di origine, nel contraddittorio con gli interessati, e ritenuto valido: anche in una simile ipotesi il mancato ascolto prima della redazione o registrazione dell'atto non dovrebbe precludere la circolazione dell'atto, in quanto esso sia stato sanato dall'esercizio delle garanzie processuali inerenti al contraddittorio.

Inoltre, tanto l'art. 31 quanto l'art. 39 della proposta si riferiscono al mancato ascolto del figlio come fattispecie che non determina necessariamente il diniego di riconoscimento, essendo prevista al riguardo una facoltà per il giudice. Le ragioni di tale

giugno 2011, *Krušković c. Croazia*, ricorso n. 46185/08; sentenza del 14 febbraio 2012, *A.M.M. c. Romania*, ricorso n. 2151/10.

⁴⁷ V. il 64° considerando della proposta.

⁴⁸ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 20 ottobre 2022, *Dolenc c. Slovenia*, ricorso n. 20256/20, sulla quale v. M. GRASSI, *La portata dell'obbligo di verifica del rispetto del diritto all'equo processo ai fini del riconoscimento e dell'esecuzione delle sentenze straniere: considerazioni a margine della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Dolenc c. Slovenia*, in *Riv. dir. int.*, 2023, p. 465 ss.

⁴⁹ V. il 66° considerando della proposta: «anche se l'obbligo di dare al figlio di età inferiore a 18 anni la possibilità di esprimere la propria opinione a norma del presente regolamento non dovrebbe applicarsi agli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti, il diritto del figlio di esprimere la propria opinione dovrebbe essere comunque preso in considerazione a norma dell'articolo 24 della Carta e alla luce dell'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, come recepiti nell'ordinamento e nelle procedure nazionali. Il fatto che al figlio non sia stata data la possibilità di esprimere la propria opinione non dovrebbe costituire automaticamente un motivo di diniego del riconoscimento di atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti».

indicazione non sono chiarite in modo puntuale dalla proposta e potrebbero essere diversificate a seconda che si tratti di una decisione giudiziaria o di un atto pubblico.

Infatti, nel primo caso la proposta prevede che il giudice dello Stato membro richiesto debba ponderare l'interesse dei figli prima di negare il riconoscimento in ragione del mancato ascolto. Ne consegue che, se, nonostante tale circostanza, il contenuto della decisione viene considerato essere nell'interesse dei figli, essa potrà comunque circolare: va peraltro rilevato che il riferimento all'interesse di qualunque figlio sembra frutto di una confusione con il principio dell'interesse superiore del minore⁵⁰, il quale non può naturalmente operare qualora la decisione riguardi un figlio maggiorenne.

Nel caso degli atti pubblici la scelta di indicare il mancato ascolto come motivo ostativo di carattere non automatico appare piuttosto legata ai dubbi sulla compatibilità di detto istituto con la redazione o registrazione di un atto pubblico: ma, in tal senso, la previsione risulta in sostanza carente, poiché non indica al giudice dello Stato membro richiesto quale sia il parametro da utilizzare per bilanciare le esigenze della circolazione con la necessità di porre rimedio al mancato ascolto.

Da ultimo, la proposta indica i consueti motivi ostativi relativi all'incompatibilità con una decisione emessa nello Stato membro richiesto ovvero in altro Stato membro o in uno Stato terzo, purché presenti i requisiti per il riconoscimento. Appare tuttavia incongruo che tale incompatibilità venga presa in considerazione soltanto se essa si realizza con una decisione *successiva*: tale formulazione, che sembra collegarsi ad un'acritica ripresa della formulazione dell'art. 39 del regolamento 2019/1111, non tiene conto che le decisioni in materia di filiazione non vengono emesse *rebus sic stantibus*, ma hanno normalmente attitudine al giudicato, in considerazione dell'importanza dell'unicità dello stato di figlio e del valore che quest'ultimo ha rispetto all'identità personale. Sarebbe dunque senz'altro preferibile che l'incompatibilità tra decisioni impedisse la circolazione soltanto se attiene a una decisione *anteriore* (ovvero a qualunque decisione, se emessa nello Stato membro richiesto, come previsto dall'art. 45 del regolamento n. 1215/2012)⁵¹.

Le indicazioni relative all'incompatibilità vengono riproposte anche con riferimento agli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti. In questo contesto, è certamente condivisibile la scelta di attribuire rilevanza all'incompatibilità dell'atto pubblico con una decisione giudiziaria, ma, ad avviso di chi scrive, la prevalenza di quest'ultima non dovrebbe essere assoggettata ad alcun limite temporale, potendo tanto una decisione successiva quanto una decisione anteriore paralizzare il riconoscimento dell'atto. Irta di notevoli difficoltà potrebbe semmai rivelarsi, ove configurabile in concreto, l'ipotesi dell'incompatibilità tra due atti pubblici entrambi aventi effetti vincolanti: appare peraltro dubbio che il problema possa risolversi sulla base di un mero criterio di priorità temporale, facendo prevalere sempre e comunque l'atto successivo, mentre sarebbe auspicabile che

⁵⁰ Sul tema, cfr. 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 *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2018, p. 944 ss.; O. LOPES PEGNA, *Continuità interpretativa e novità funzionali alla tutela dell'interesse del minore nel regolamento Bruxelles II-ter*, *ivi*, 2023, p. 832 ss.

⁵¹ V., per analoghe conclusioni, THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, *cit.*, p. 56 s.

il futuro regolamento lasciasse sul punto un più ampio margine di discrezionalità nella valutazione al giudice dello Stato membro richiesto, specialmente in presenza di figli minori e al fine di consentire una valutazione del loro interesse rispetto ad atti pubblici formati a loro riguardo.

5. La «accettazione» degli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti

Riprendendo uno schema già utilizzato nel regolamento n. 650/2012 in materia di successioni⁵² e poi nei regolamenti “gemelli” n. 1103/2016 e n. 1104/2016, l’art. 45 della proposta si riferisce, per gli atti pubblici privi di effetti giuridici vincolanti, alla loro «accettazione», che implica la recezione degli stessi a fini probatori in uno Stato membro diverso da quello di origine. Con riferimento alle disposizioni presenti nei regolamenti sopra menzionati, il concetto di «accettazione» è stato definito come un istituto in forza del quale l’autenticità dell’atto pubblico non può essere contestata, anche negli Stati membri diversi da quello di origine, se non attraverso specifici procedimenti giudiziari⁵³.

Peraltro, nel contesto della filiazione questa descrizione appare insufficiente: in effetti, l’autenticità sembra il presupposto dell’accettazione ai sensi dell’art. 45 della proposta, mentre la conseguenza di tale accettazione dovrebbe essere che l’atto straniero potrà contribuire a provare l’esistenza dello *status filiationis* in sede di accertamento dinanzi alle autorità giudiziarie o amministrative (ad esempio, ai fini della trascrizione nei registri dello stato civile). Come risulta dall’art. 49, lett. f), della proposta, tale meccanismo di accettazione potrà operare anche nel procedimento diretto all’emissione di un certificato europeo di filiazione.

Si tratterà allora di verificare quali siano gli effetti in termini probatori dell’atto pubblico nello Stato membro di origine, e cioè se esso sia sufficiente da solo, quale prova legale, a dimostrare l’esistenza dello *status*; se esso faccia sorgere una presunzione e in quali casi questa possa essere superata; o se esso possa o debba essere raccordato con eventuali altri elementi. In ogni caso, l’accettazione ha un valore necessariamente diverso dal riconoscimento, in quanto si inserisce in un più ampio processo di accertamento dello stato di figlio, fornendo a tal fine un mezzo di prova formato all’estero. In quanto connesso alla valutazione degli effetti giuridici dell’atto pubblico, il meccanismo dell’accettazione ha altresì una rilevanza distinta rispetto a quella della circolazione dei

⁵² V., anche per le ragioni che hanno condotto a tale formulazione, A. ZANOBETTI, *La circolazione degli atti pubblici*, cit., p. 29 s.

⁵³ V. D. DAMASCELLI, *Authentic Instruments and Court Settlements. Articles 58-60*, in U. BERGQUIST, D. DAMASCELLI, R. FRIMSTON, P. LAGARDE, B. REINHARTZ (eds.), *The EU Regulations on Matrimonial and Patrimonial Property*, Oxford, 2019, p. 231 ss., in specie p. 234. V. anche P. FRANZINA, *Article 58. Acceptance of authentic instruments*, in I. VIARENGO, P. FRANZINA (eds.), *The EU Regulation on the Property Regimes of International Couples. A Commentary*, Cheltenham, 2020, p. 432 ss., specialmente p. 435 ss.

documenti pubblici attinenti alla filiazione sulla base del regolamento (CE) n. 1191/2016⁵⁴.

In forza dell'art. 45 della proposta il giudice o l'autorità amministrativa dovrà attribuire all'atto pubblico straniero gli effetti stabiliti dalla *lex loci actus* o quelli comparabili previsti dall'ordinamento interno, secondo le regole sui mezzi di prova. In particolare, gli effetti probatori previsti dalla *lex loci actus* dovranno essere espressamente indicati nell'attestato che accompagnerà la circolazione: ma tale necessità potrà dar luogo a difficoltà pratiche, poiché non sempre l'autorità emittente sarà in grado di indicare in modo puntuale tali effetti, ad esempio in presenza di orientamenti giurisprudenziali discordanti.

Lo Stato membro richiesto non potrà comunque rifiutare di attribuire valore all'atto pubblico straniero se non per i motivi ostativi previsti dal futuro regolamento, certamente tassativi⁵⁵, che vengono distinti in tre categorie.

Anzitutto, il giudice o l'autorità amministrativa potranno opporre una violazione dei principi fondamentali che compongono l'ordine pubblico dello Stato membro richiesto: tale nozione dovrà peraltro essere applicata nei medesimi termini previsti per il riconoscimento delle decisioni o degli atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti. La proposta non precisa quali rimedi possano essere utilizzati in caso di mancata accettazione. Trattandosi dell'efficacia probatoria dell'atto pubblico, è da ritenere che, se la questione sorge nel corso di un giudizio, essa potrà esser fatta valere attraverso le ordinarie impugnazioni; rispetto ad atti dell'autorità amministrativa si applicheranno i procedimenti all'uopo stabiliti dalla legge dello Stato membro richiesto (per l'Italia quello di cui all'art. 95 D.P.R. n. 396/2000, trattandosi di contestazione che attiene non allo stato di figlio in sé, ma agli effetti probatori dell'atto pubblico straniero).

La proposta prevede altresì che la possibilità di ottenere l'accettazione dell'atto pubblico sia esclusa ove detto atto sia contestato e fino a quando la contestazione sia pendente. L'efficacia probatoria dell'atto pubblico potrà quindi tornare a dispiegarsi negli Stati membri diversi da quello di origine solo una volta che sulle contestazioni sia stata emessa sentenza definitiva.

Quest'ultima può riguardare, per un verso, l'autenticità dell'atto o, per altro verso, i negozi giuridici o i rapporti nello stesso registrati: si tratta di una dicotomia che si discosta da quella tradizionale tra validità formale e validità materiale⁵⁶, poiché, come detto,

⁵⁴ 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*, in *G.U.U.E.*, L 200 del 26 luglio 2016, p. 1, art. 2, par. 4.

⁵⁵ Analogamente, rispetto al reg. 1103/2016, P. FRANZINA, *Article 58*, cit., p. 442. In senso apparentemente diverso, D. DAMASCELLI, *Authentic Instruments and Court Settlements*, cit., p. 237, che si riferisce a materie escluse dal campo di applicazione del regolamento, come la capacità delle parti: le contestazioni relative a quest'ultima sembrano tuttavia poter rientrare tra quelle inerenti i negozi giuridici o i rapporti registrati nell'atto pubblico, con conseguente applicazione delle norme su competenza giurisdizionale e legge applicabile previste dal futuro regolamento.

⁵⁶ Sul tema della validità materiale degli atti unilaterali di riconoscimento, v. le considerazioni di C. GRIECO, in questo numero della *Rivista*.

l'autenticità è concetto che non ricomprende in sé la validità formale, ma attiene all'esistenza dei requisiti previsti dalla proposta a tal fine e dunque può riguardare anche il contenuto delle dichiarazioni rese dinanzi al pubblico ufficiale. Nell'ordinamento italiano il parallelismo obbligato è con il procedimento di querela di falso di cui all'art. 2700 cod. civ., che investe la corrispondenza tra quanto riportato nell'atto e quanto dichiarato dagli interessati⁵⁷.

D'altra parte, l'ulteriore tipologia di contestazioni proponibili può concernere sia l'esistenza dello *status* descritto nell'atto pubblico, sia anche i negozi giuridici ivi registrati; pertanto, per questa via può sorgere una controversia in tema di filiazione in duplice senso, cioè sia come azione di accertamento o contestazione dello stato, sia come azione riguardante la validità e l'efficacia del negozio compiuto con l'atto pubblico.

La proposta prevede, per le due ipotesi di contestazione sopra delineate, distinti titoli di giurisdizione e distinte regole di conflitto⁵⁸.

Le contestazioni relative all'autenticità dell'atto pubblico debbono essere formulate dinanzi al giudice dello Stato membro di origine, il quale applicherà la *lex fori*; si tratta di soluzione certamente condivisibile, in quanto in tal caso la controversia non si riferisce alla filiazione, ma alle modalità previste dalla *lex loci actus* per rendere l'atto suscettibile di accettazione.

Qualora la contestazione sia effettivamente relativa all'esistenza dello *status* (anche quando diretta contro il negozio giuridico che su tale *status* incide, ad esempio in caso di impugnazione di un riconoscimento volontario), la proposta fa coerentemente riferimento alle regole di competenza giurisdizionale e alle norme di conflitto contenute nel futuro regolamento. Al riguardo, essa prefigura altresì la possibilità di una contestazione solo *parziale* dei rapporti registrati nell'atto pubblico e, dunque, di una sospensione altrettanto parziale della sua efficacia probatoria: si pensi al caso in cui venga contestata solo la paternità del figlio quale riportata nell'atto pubblico, e non la maternità.

Da ultimo, la proposta ammette la possibilità che la contestazione dei negozi o dei rapporti registrati nell'atto pubblico sia sollevata in via incidentale dinanzi a un'autorità giurisdizionale di uno Stato membro anche non competente in base al futuro regolamento⁵⁹: in questo caso, in coerenza con l'art. 10 della proposta, è consentita una cognizione incidentale, i cui effetti dovranno peraltro ritenersi limitati, secondo la stessa logica della disposizione appena richiamata, al procedimento in questione. La proposta non chiarisce se nell'ipotesi descritta l'accettazione dell'atto pubblico debba intendersi sospesa negli altri Stati membri (diversi da quello di origine e da quello ove si svolge la contestazione), ma un criterio di ordine sistematico sembra imporre una risposta positiva a tale quesito.

⁵⁷ V. ancora D. DAMASCELLI, *Authentic Instruments and Court Settlements*, cit., p. 234.

⁵⁸ Per un'articolata critica alle regole previste nella proposta, v. ancora THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 72 ss.

⁵⁹ Nel senso che ciò risulterà scarsamente probabile attesa la pluralità di fori previsti dalla proposta, v. F. MARONGIU BUONAIUTI, in questo numero della *Rivista*.

La proposta tace peraltro sui rapporti tra accettazione e riconoscimento, in particolare quando l'atto pubblico avente effetti meramente probatori (ad esempio, un atto di nascita emesso in Italia) sia fondato su una decisione giudiziaria. In tale ipotesi, se la decisione è stata emessa in uno Stato membro, non potrà che prevalere il meccanismo del riconoscimento (anche ove venga materialmente presentato in altro Stato membro solo l'atto pubblico) e dunque, ove sussistano le condizioni per quest'ultimo, si dispiegheranno non effetti soltanto probatori, ma gli effetti pienamente vincolanti della decisione. Potrebbe peraltro accadere che la decisione provenga da uno Stato terzo: poiché né questa né l'eventuale decisione che la riconosca in uno Stato membro potranno circolare in base al futuro regolamento, non potrà che restare spazio per il regime dell'accettazione dell'atto pubblico che veicola i contenuti della decisione ai sensi dell'attuale art. 45.

6. Il certificato europeo di filiazione

Come anticipato, la proposta, accanto alle consuete disposizioni in materia di giurisdizione, legge applicabile ed efficacia delle decisioni, contiene la previsione della creazione di un certificato europeo di filiazione, secondo un modello riconducibile al certificato successorio europeo di cui al regolamento n. 650/2012⁶⁰. In analogia con quest'ultimo, viene previsto che si tratti di certificato a carattere opzionale e non diretto a sostituirsi ai certificati rilasciati dalle autorità nazionali: pertanto, non sussisterà alcun obbligo di esibire detto certificato, ma esso potrà essere rilasciato ogniqualvolta sia richiesto dal figlio o dal suo rappresentante legale. Sotto tale profilo, l'indicazione della proposta sembra peraltro eccessivamente restrittiva, poiché il certificato conterrà elementi relativi alla filiazione, ma anche, inevitabilmente, alla maternità e paternità del figlio⁶¹: pertanto, sarebbe auspicabile che la legittimazione a richiedere tale certificato fosse estesa anche ai genitori che non abbiano la rappresentanza legale del figlio.

Sebbene siano state manifestate perplessità sul piano politico rispetto a tale istituto⁶², la sua funzione sembra essere esclusivamente quella di facilitare la libera circolazione delle persone e semplificare le modalità di prova dello stato di figlio⁶³, senza che esso implichi un accertamento definitivo della filiazione stessa. In tal senso, non sembra decisiva la circostanza che l'autorità di rilascio possa richiedere elementi integrativi al richiedente, svolgere indagini anche d'ufficio o sollecitare indicazioni dalle autorità di altri Stati membri: infatti, l'esame della domanda è esclusivamente finalizzato al rilascio

⁶⁰ Sul quale v., tra gli altri, F. MAOLI, *Il certificato successorio europeo tra regolamento (UE) n. 650/2012 e diritto interno*, Napoli, 2021.

⁶¹ V., *mutatis mutandis*, Corte di giustizia, sentenza 1° luglio 2021, *UE e HC*, C-301/20, secondo cui «il certificato successorio europeo produce effetti nei confronti di tutte le persone in esso indicate nominativamente, anche di quelle che non abbiano richiesto loro stesse il suo rilascio».

⁶² V., in particolare, la risoluzione adottata nella seduta del 14 marzo 2023 dalla Commissione politiche europee del Senato italiano, reperibile al sito *web www.senato.it*.

⁶³ L'art. 51 della proposta indica come scopo del certificato quello di «far valere lo status di filiazione».

del certificato e comunque inevitabilmente soggetto a limiti legati all'impossibilità di utilizzare determinati strumenti di prova (ad es. test genetici).

In sostanza, il certificato ha finalità esclusivamente probatorie⁶⁴, poiché ai sensi dell'art. 53 della proposta dal suo rilascio sorge la presunzione che «il certificato dimostri con esattezza gli elementi accertati in base alla legge applicabile all'accertamento della filiazione» e che «la persona indicata nel certificato come figlio di uno o più genitori specifici possiede lo status indicato nel certificato»⁶⁵. Peraltro, è prevedibile che nella maggioranza dei casi ciò consentirà concretamente di realizzare le finalità della persona interessata attraverso la dimostrazione dello stato di figlio dinanzi alle autorità di uno Stato membro diverso da quello di rilascio.

Il riferimento al carattere presuntivo delle indicazioni contenute nel certificato implica comunque che, in linea di principio, l'esistenza del rapporto di filiazione possa essere contestata, in particolare, in sede giurisdizionale⁶⁶; ma sotto tale profilo potranno configurarsi scenari diversi.

La contestazione potrebbe avvenire nello stesso Stato membro dell'autorità di rilascio del certificato, anzitutto sulla base delle procedure di rettifica, revoca o modifica previste dalla proposta: in particolare, queste ultime due procedure potrebbero essere attivate su richiesta di chiunque dimostri di avervi un legittimo interesse o addirittura d'ufficio, al fine di accertare che il certificato o suoi singoli elementi non corrispondano al vero. La decisione dell'autorità di rilascio di revocare o modificare il certificato (ovvero di confermarlo) potrà essere sottoposta a controllo dell'autorità giurisdizionale di tale Stato membro, la quale potrà esercitare poteri cautelari⁶⁷ e accertare la veridicità del certificato e dei suoi elementi. Né tale devoluzione del controllo giurisdizionale alle corti dello Stato membro di rilascio implicherà un sovvertimento dei criteri di competenza giurisdizionale, i quali sono richiamati dall'art. 48 della proposta (ad eccezione della competenza residua di cui all'art. 8) anche per determinare la competenza al rilascio del certificato.

Al di fuori delle descritte procedure, la contestazione potrebbe avvenire anche in uno Stato membro diverso da quello di rilascio del certificato, se competente in base ai criteri previsti dalla proposta, ma con modalità differenti a seconda dell'atto su cui il certificato si fonda.

In primo luogo, è possibile che il certificato venga rilasciato sulla base di una decisione giudiziaria: peraltro, poiché l'art. 49, lett. g), della proposta impone al richiedente di attestare che «non vi sono controversie pendenti in relazione agli elementi da certificare», la decisione giudiziaria invocata dovrebbe avere carattere definitivo⁶⁸. In

⁶⁴ V. l'80° considerando della proposta. Per un'analisi delle possibili opzioni in ordine al valore probatorio del certificato, v. O. FERACI, *I «controlimiti» al funzionamento del limite dell'ordine pubblico nella proposta di regolamento europeo in tema di filiazione*, in *Riv. dir. int.*, 2023, p. 779 ss., in specie p. 792 s.

⁶⁵ Anche sotto tale profilo sarebbe preferibile che venisse chiarito che la presunzione si estende altresì agli *status* materno e paterno indicati nel certificato.

⁶⁶ THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, cit., p. 75 ss., che da ciò fanno discendere la scarsa utilità del certificato se paragonato al riconoscimento di una decisione.

⁶⁷ V. l'art. 57 della proposta, sulla sospensione degli effetti del certificato.

⁶⁸ Tale indicazione appare anche coerente con il fatto che il certificato costituirà titolo per l'iscrizione nei registri dello stato civile di uno Stato membro diverso da quello di origine; se non fosse richiesta la

questa ipotesi, lo stato di figlio potrà essere contestato soltanto nella misura in cui sussista uno dei motivi ostativi al riconoscimento della decisione straniera previsti dal futuro regolamento, da far valere sulla base di una domanda di diniego del riconoscimento medesimo.

Qualora il certificato sia fondato su un atto pubblico straniero avente effetti vincolanti o meramente probatori, la contestazione dello *status filiationis* può egualmente avvenire attraverso una domanda di diniego di riconoscimento. Tuttavia, non sembra che tale modalità possa considerarsi esclusiva, poiché l'atto pubblico rimane suscettibile di contestazione e, d'altra parte, la sua circolazione, come detto, non ne presuppone la incontestabilità. Laddove il certificato si fonda su atti pubblici stranieri aventi effetti meramente probatori, la contestazione resterà regolata dall'art. 45, paragrafi 5 e 6, della proposta.

Resta, infine, la possibilità che il certificato sia rilasciato sulla base di atti pubblici aventi effetti meramente probatori emessi nello Stato richiesto o su mezzi di prova diversi (ad esempio, un atto di riconoscimento non in forma pubblica): in questo caso, sussiste evidentemente una possibilità di contestazione piena dinanzi ai giudici competenti per effetto delle norme del futuro regolamento e sulla base della legge dallo stesso designata come applicabile.

Da ultimo, il certificato europeo di filiazione potrebbe essere utilizzato in sede giurisdizionale: il carattere presuntivo dei suoi effetti imporrà anche al giudice di considerare provato lo stato di figlio, a meno che non venga fornita prova contraria dall'altra parte⁶⁹. Peraltro, in presenza di un certificato di filiazione fondato su decisione giudiziaria o atto pubblico avente effetti vincolanti proveniente da altro Stato membro, la presunzione sembrerebbe poter essere superata solo sulla base di uno dei motivi ostativi al riconoscimento (anche) incidentale individuati dalla proposta.

7. Conclusioni

Come si è esposto, le norme della proposta relative al riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici traggono forte ispirazione dai precedenti strumenti adottati dall'Unione in questo campo: vengono riproposti il metodo della «accettazione» di talune categorie di atti pubblici e il certificato europeo, precedentemente introdotti con il regolamento n. 650/2012 in materia di successioni; dall'esperienza del regolamento 2019/1111 in materia di responsabilità genitoriale vengono, invece, fatte discendere la nozione di «atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti» e la particolare enfasi sul diritto all'ascolto del figlio, ma anche dei soggetti la cui maternità o paternità potrebbe essere lesa, nonché talune soluzioni in relazione alla formulazione dei motivi ostativi al riconoscimento.

definitività della decisione che fonda il riconoscimento, ciò potrebbe consentire di eludere il citato art. 24, par. 2, della proposta.

⁶⁹ THE MARBURG GROUP, *Comments on the European Commission's Proposal*, p. 76.

Se, all'attuale stadio di evoluzione della cooperazione giudiziaria dell'Unione in materia civile, un tale sincretismo appare in certa misura naturale, esso non può ridursi alla mera riproposizione di soluzioni elaborate in un diverso contesto normativo, in difetto di una puntuale verifica della loro adattabilità alle esigenze proprie della materia considerata e degli eventuali aggiustamenti a tal fine necessari. In proposito, e con specifico riferimento al riconoscimento delle decisioni, soprattutto l'acritica e indiscriminata trasposizione di determinate scelte ispirate alla protezione dei diritti fondamentali dei minori appare fuori luogo in uno strumento dedicato alla filiazione, che troverà dunque applicazione anche alla posizione di soggetti maggiori d'età. Allo stesso modo, talune indicazioni, come quelle in tema di mancato ascolto, paiono risentire di un approccio eccessivamente dogmatico, che non tiene conto delle modalità concrete con cui il pur non frequente contenzioso giudiziario dovrà articolarsi in sede processuale.

A ciò si aggiunga che anche il regime di circolazione degli atti pubblici sembra complessivamente non convincente: per un verso, esso fa riferimento alla categoria degli «atti pubblici aventi effetti giuridici vincolanti», che sembra presentare confini incerti e dubbia applicabilità nell'attuale quadro normativo degli ordinamenti nazionali; per altro verso, esso sottende una certa confusione rispetto al ruolo ordinariamente giocato dagli atti pubblici emessi dalle autorità nazionali competenti in tema di filiazione nell'esercizio di funzioni non giurisdizionali.

Da ultimo, la disciplina del certificato europeo di filiazione appare suscettibile di dar luogo a un quadro eccessivamente complesso, attesa la natura inevitabilmente solo probatoria di tale strumento e la potenziale presenza di plurimi strumenti di contestazione, da coordinare con le regole sulla circolazione delle decisioni e degli atti pubblici. In tale contesto, e considerate le peculiarità della materia, sarebbe opportuno valutare se un simile istituto possa davvero presentare un valore aggiunto per gli interessati.

È ben noto che la sorte della proposta di regolamento è particolarmente incerta, tenuto conto della possibile opposizione di alcuni Stati membri: ciò rende difficile prevedere se le istituzioni saranno in grado di approvare lo strumento e se ciò avverrà in forma di cooperazione rafforzata. Sarebbe comunque auspicabile che il Consiglio sottoponesse a un approfondito ripensamento l'impostazione delle disposizioni della proposta dedicate al riconoscimento delle decisioni e degli atti pubblici, al fine di favorirne sia la compatibilità concreta con le esigenze della materia della filiazione, sia l'accuratezza tecnica delle soluzioni processuali, in difetto della quale lo stesso obiettivo di evitare le situazioni claudicanti e garantire maggiori tutele ai figli all'interno dell'Unione rischia di essere pregiudicato.

ABSTRACT: Il contributo esamina le regole sulla circolazione delle decisioni e degli atti pubblici prefigurate nella proposta di regolamento dell'Unione europea in materia di filiazione. Esso analizza le diverse categorie di atti coperte dalla proposta, i meccanismi per il riconoscimento delle decisioni e per l'accettazione degli atti pubblici e i relativi motivi di rifiuto. Il contributo mira inoltre a considerare le regole, pure contenute nella proposta, sul certificato europeo di filiazione e la loro possibile interazione con la circolazione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di filiazione.

KEYWORDS: Riconoscimento delle decisioni – filiazione – atti pubblici – cooperazione giudiziaria civile – certificato europeo di filiazione.

THE CIRCULATION OF JUDGMENTS AND PUBLIC DOCUMENTS IN THE PROPOSAL OF REGULATION CONCERNING PARENTHOOD

ABSTRACT: The paper focuses on the rules concerning the circulation of judgments and public documents as envisaged in the proposal of EU Regulation in matters of parenthood. It analyses the different categories of acts covered by the proposal, the mechanisms for the recognition of judgments and for the acceptance of public documents and the grounds for refusal. The paper also aims to evaluate the proposed rules on the European certificate of parenthood and their possible interaction with the circulation of judgments and of public documents in parenthood matters.

KEYWORDS: Recognition of judgments – parenthood – public documents – judicial cooperation in civil matters – European certificate of parenthood.