



**Audizione dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza
nel quadro della proposta di regolamento UE 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 2022/0402 (CNS)**

7 marzo, ore 16.00

L’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza è stata istituita con il fine di assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età, in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, con particolare riferimento alla Convenzione di New York del 1989, nonché dal diritto dell’Unione europea e dalla normativa interna.

È chiaro, pertanto, che la prospettiva dell’Autorità garante che rappresento mira proprio, ed esclusivamente, a quella “piena attuazione e tutela dei diritti”, rivolgendo la propria attenzione a *tutte* le persone di minore età presenti sul territorio italiano, a prescindere dalla loro provenienza e senza discriminazione alcuna. La circostanza, pertanto, che determina l’ambito di applicazione degli strumenti propri dell’attività dell’Autorità garante è la presenza della persona di minore età sul territorio italiano, a prescindere dal fatto che la situazione che la interessa sia c.d. puramente interna oppure caratterizzata da elementi di internazionalità e dunque, in quest’ultimo caso, richieda l’applicazione di norme e meccanismi propri del diritto internazionale privato.

Alla luce del peculiare ruolo che ricopro e della *mission* dell’Autorità garante, la mia riflessione sulla proposta di regolamento oggetto della presente audizione risponde necessariamente al seguente quesito: la proposta di regolamento e le conseguenze pratiche della sua applicazione nel nostro Paese, sono compatibili con i diritti delle persone di minore età?

Il mio intervento muoverà dalla connessione tra la proposta oggetto di audizione e la Convenzione Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza; mi soffermerò poi sulla valutazione in ordine alla necessità, nell’interesse dei minori, di adottare un regolamento di questo tipo; proseguirò con un cenno relativo alla proposta di introdurre un certificato europeo di filiazione; affronterò, dalla specifica prospettiva del minore, il nodo senza dubbio più critico: i casi in cui il riconoscimento sia in contrasto con l’ordine pubblico.

1. Proposta di regolamento e stretta connessione con la Convenzione Onu.

Entrando nel vivo del testo, una prima osservazione riguarda la piena corrispondenza della proposta con quanto sancito dalla Convenzione Onu sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza che, è sempre bene ricordarlo, è stata ratificata più di trent’anni fa dall’Italia, non può quindi essere considerata un mero monito a tutela dell’infanzia. La proposta di regolamento dà, per espressa previsione e già nei considerando, centralità ai diritti sanciti dalla Convenzione, in particolare:

- diritto di non discriminazione e quindi una piena garanzia dei diritti a prescindere, fra le altre ipotesi enunciate dall’art. 2, dalla condizione dei genitori, dei rappresentanti legali, dalla nascita o da ogni altra circostanza. L’articolo va oltre, imponendo agli Stati parte di adottare tutti i provvedimenti appropriati affinché il minore sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione motivate dalla condizione sociale, dalle attività, opinioni professate o convinzioni dei suoi genitori, dei suoi rappresentanti legali o dei suoi familiari.



Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

Questo è un articolo sul quale ho inteso porre un accento particolare perché i bambini non hanno alcuna responsabilità delle scelte dei genitori e della condizione nella quale vengono al mondo, eppure sono spesso loro a pagare incolpevolmente il prezzo più alto.

- Sono poi citati, in maniera pertinente, il diritto all'identità (art. 8) e il diritto alla vita privata e familiare (art. 9 della CRC, nonché 8 CEDU, articoli 7 e 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).
- Il diritto all'ascolto, affrontato in maniera esplicita dalla proposta di regolamento all'articolo 15, rubricato "Diritto dei figli ad esprimere la propria opinione". Anche questa scelta è apprezzabile e denota una sempre crescente attenzione del legislatore europeo a dare piena esplicitazione all'articolo 12 CRC. Si tratta di un trend in linea con quanto previsto dagli ultimi regolamenti adottati. Mi sia consentito ricordare, ad esempio, che il regolamento 2019/1111 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 (il *recast* del regolamento "Bruxelles II bis", divenuto applicabile lo scorso agosto) enuclea un vero e proprio diritto all'ascolto del minore nei procedimenti di separazione/divorzio/annullamento del matrimonio/in materia di responsabilità genitoriale (art. 21¹) e di rientro nel quadro di sottrazione internazionale di minori (art. 26²). Anche il regolamento del quale si discute in questa sede tende a rafforzare questo importante diritto, sul quale l'Autorità garante sta investendo tanto.
- Molto spazio viene dato, inoltre, al principio del superiore interesse del minore (art. 3 CRC), contemplato in maniera dettagliata – e a più riprese – già nei considerando della proposta, quale guida per orientare ogni scelta.

La proposta di regolamento è, pertanto, pienamente aderente alla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e risponde anche a quanto richiesto dal Comitato Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Nello specifico, nelle sue Osservazioni conclusive al quinto e sesto rapporto periodico all'Italia del 2019³, il Comitato ha richiesto al nostro Paese il potenziamento di attività preventive contro la discriminazione e, se necessario, l'adozione di azioni incisive a beneficio dei minorenni e in particolare quelli in situazioni svantaggiate e di emarginazione: fra le ipotesi contempla quella dei nati da genitori non sposati tra loro e quelli che vivono in famiglie LGBT.

¹ Articolo 21: Diritto del minore di esprimere la propria opinione. 1. Nell'esercitare la competenza ai sensi della sezione 2 del presente capo, le autorità giurisdizionali degli Stati membri danno al minore capace di discernimento, conformemente al diritto e alle procedure nazionali, la possibilità concreta ed effettiva di esprimere la propria opinione, direttamente o tramite un rappresentante o un organismo appropriato. 2. Qualora decida, conformemente al diritto e alle procedure nazionali, di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione ai sensi del presente articolo, l'autorità giurisdizionale tiene debito conto dell'opinione del minore in funzione della sua età e del suo grado di maturità.

² Articolo 26: Diritto del minore di esprimere la propria opinione nel procedimento di ritorno. L'articolo 21 del presente regolamento si applica anche nei procedimenti di ritorno ai sensi della convenzione dell'Aia del 1980.

³ <https://www.datocms-assets.com/30196/1602520072-osservazioniconclusivercitalia2019.pdf>



2. *La necessità di un regolamento europeo in materia di filiazione*

Dopo le dovute premesse in ordine al pieno rispetto, nella proposta, dei diritti dei minorenni contemplati a livello internazionale, mi soffermerò sulla valutazione della necessità di ingresso, nel sistema europeo e con ripercussioni interne, di un regolamento relativo a questa delicata materia.

Il diritto di famiglia – inteso come diritto sostanziale – è materia che ricade nella competenza esclusiva degli Stati membri. Tale insieme di norme, d'altronde, fotografa l'identità di un Paese in un certo momento storico e rappresenta – più di ogni altro ramo del diritto – la traduzione della cultura e dell'evoluzione sociale di ogni Stato. È importante fare questa precisazione perché su tematiche così delicate è bene non creare allarmismi: il legislatore europeo non ha la competenza per definire cosa si intenda per matrimonio, né per delineare un concetto autonomo di filiazione né, dunque, per stabilire – a livello europeo – condizioni uniformi per contrarre matrimonio oppure per creare un legame genitore-figlio.

Su questo presupposto, il regolamento mira ad agevolare esclusivamente la circolazione, all'interno dell'UE, di legami di filiazione creati negli Stati membri dell'UE, anche attraverso la creazione di un certificato europeo che ridurrebbe l'onere amministrativo delle procedure di riconoscimento e dei costi di traduzione per tutte le famiglie.

È bene precisare che proprio la differenza fra le norme di diritto sostanziale dei diversi Paesi rende necessario un intervento a livello europeo per garantire, o meglio, facilitare la piena esplicazione dei diritti dei figli in situazioni transfrontaliere a che non subiscano discriminazione alcuna.

La cooperazione su questi aspetti è una necessità sempre più evidente: viviamo in un'età, come quella attuale, che possiamo considerare “post-moderna”, che consiste nell'accresciuta rilevanza sociale dei rapporti a carattere transnazionale, sempre più diffusi in ragione dell'intensificarsi dei fenomeni di mobilità degli individui e di globalizzazione dei mercati. Stiamo assistendo alla crescente affermazione di un vero e proprio “diritto alla mobilità internazionale” che ha rivoluzionato le tradizionali logiche dei confini anche in tema di circolazione e accesso ai diritti. In questo contesto è necessario garantire particolare attenzione alle persone di minore età.

Parliamo quindi non solo di garantire la circolazione delle persone, ma di garantire la circolazione dei diritti. Come evidenziato dalle conclusioni del Consiglio sulla strategia dell'UE sui diritti dei minori⁴, infatti, i diritti dei minori sono universali, ogni minore gode degli stessi diritti senza discriminazioni di alcun tipo e l'interesse superiore del minore deve essere una considerazione preminente in tutti gli atti relativi ai minori, siano essi intrapresi da autorità pubbliche o da istituzioni private.

La proposta affronta, quindi, attentamente numerosi aspetti: la designazione della competenza sul piano transnazionale in materia di filiazione; la legge applicabile all'accertamento della filiazione; le norme per il riconoscimento della filiazione sulla base di decisioni giudiziarie e atti pubblici che accertano o forniscono prove dell'accertamento della filiazione. È inoltre contemplata la possibilità di creare il certificato europeo di filiazione, facoltativo per figli o rappresentanti legali, sul quale mi soffermerò brevemente.

Ritengo, sulla base di queste premesse, che la proposta di regolamento rispecchi una scelta opportuna nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile e che sia rispettosa dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10024-2022-INIT/it/pdf>



3. *Il certificato europeo di filiazione*

Con riguardo alla creazione di un certificato europeo di filiazione, che può essere richiesto dai figli (o i loro rappresentanti legali), la Commissione propone un modello uniforme, comune a tutta l'UE. Come è noto esistono già dei documenti idonei a comprovare la filiazione (si pensi al certificato di nascita), ma il contenuto, gli effetti e la struttura sono spesso differenti da Stato a Stato. Il certificato, così come proposto, dovrebbe garantire uniformità, sia con riguardo al contenuto che agli effetti, e potrà essere rilasciato in tutte le lingue dell'Unione europea.

Il fine di questo certificato appare pertanto, come emerge con chiarezza dal considerando 79, quello di fare in modo che il riconoscimento della filiazione accertata in uno Stato membro sia rapido, agevole ed efficace, offrendo agli interessati la possibilità di dimostrare con facilità lo *status* proprio o dei figli in un altro Stato membro. Sarà poi lo Stato, a livello interno, a compiere i passaggi successivi per il pieno riconoscimento dello *status* di figlio nelle modalità previste dal diritto nazionale e nel rispetto dei limiti dal medesimo previsti.

In definitiva, il certificato che istituisce la proposta di regolamento, il cui uso è facoltativo, non è uno strumento invasivo, né pregiudica o intacca il diritto interno degli Stati membri: esso insiste esclusivamente sull'efficacia probatoria dei rapporti di filiazione accertati in uno Stato membro dell'UE.

4. *Il nodo dell'ordine pubblico alla luce del superiore interesse del minore.*

Occorre spendere alcune parole sul tema probabilmente più delicato: quello del riconoscimento dei figli nati da cosiddetta maternità surrogata (o gestazione per altri), espressamente vietata in Italia dall'art. 12, co. 6, l. n. 40/2004, che la proposta di regolamento menziona in maniera esplicita unicamente al considerando 18⁵. Il divieto italiano, riscontrabile anche in numerosi Paesi europei, risponde a una precisa logica che ritiene tale pratica lesiva della dignità della donna e del nato. Il divieto non riguarda l'orientamento sessuale dei componenti della coppia, poiché si tratta di un divieto che non pone alcuna distinzione tra coppie omosessuali o eterosessuali. A nulla rileva, inoltre, la presunta necessità di una genitorialità biologica a che si instauri un legame giuridicamente riconosciuto: il nostro sistema già prevede diversi istituti che separano il concetto di genitorialità dal mero legame biologico (adozione, tecniche di procreazione medicalmente assistita, fra cui la fecondazione eterologa).

Nell'analizzare la proposta, anche con riguardo a questo specifico segmento, la prospettiva dell'Autorità garante che rappresento non può che essere quella del superiore interesse delle persone di minore età, tralasciando ogni riflessione che non sia strettamente connessa a tali aspetti.

Prima di tutto è bene precisare che la proposta di regolamento non prevede alcun automatismo in ordine al riconoscimento dello *status filiationis* in queste ipotesi, anzi: opera un richiamo – anche abbastanza frequente nel testo – all'ostacolo dell'ordine pubblico. Nello specifico, se è vero che la proposta prevede che il riconoscimento della filiazione debba essere facilitato fra gli Stati membri, opera numerosi richiami al diniego del medesimo per contrasto all'ordine pubblico (articolo 22 rubricato “Ordine pubblico del foro”; articolo 31, che disciplina i motivi di diniego del riconoscimento di decisioni giudiziarie; articolo 39, sul diniego di riconoscimento di un atto pubblico di accertamento della filiazione). Anche con specifico riguardo

⁵ “La Corte europea dei diritti dell'uomo ha interpretato l'articolo 8 CEDU nel senso che impone a tutti gli Stati nell'ambito della sua giurisdizione di riconoscere il rapporto giuridico di filiazione accertato all'estero tra un figlio nato mediante ricorso alla maternità surrogata e il genitore biologico intenzionale, e di prevedere un meccanismo di riconoscimento giuridico del rapporto di filiazione tra il figlio e il genitore intenzionale non biologico (ad es. tramite adozione)”



Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

al certificato europeo di filiazione, l'articolo 53 della proposta che ne disciplina gli effetti prevede che “Il certificato costituisce titolo idoneo per l'iscrizione della filiazione nel pertinente registro di uno Stato membro, fatto salvo l'articolo 3, paragrafo 2, lettera i)”. L'articolo richiamato prevede che il regolamento non si applica “ai requisiti legali relativi all'iscrizione della filiazione nel registro di uno Stato membro e agli effetti dell'iscrizione o della mancata iscrizione della filiazione nel registro di uno Stato membro”.

Risulta pertanto chiaro che la clausola di salvaguarda rappresenta un limite al riconoscimento automatico da parte di uno Stato membro del provvedimento, atto o certificato che attesti lo *status* di figlio laddove sia manifestamente contrario all'ordine pubblico.

In questo preciso contesto, il regolamento non si discosta da ciò che già, anche a livello interno, è stato affermato dalla giurisprudenza, compresa quella costituzionale: da una parte è richiamata la clausola di salvaguardia dall'ordine pubblico, dall'altra viene esplicitato che tale eccezione deve essere orientata all'interesse del minore.

Ciò significa che può essere eccepito il contrasto con l'ordine pubblico, ma senza che tale eccezione possa costituire un ostacolo immobile e astratto e, di conseguenza, un pregiudizio per i diritti fondamentali del minore di età. Come anche precisato dalla Corte Costituzionale: è necessario che “nelle decisioni concernenti il minore venga sempre ricercata «la soluzione ottimale “in concreto” per l'interesse del minore, quella cioè che più garantisca, soprattutto dal punto di vista morale, la miglior “cura della persona”». Ma non solo, la Corte costituzionale, pur sottolineando la contrarietà della pratica della maternità surrogata all'ordine pubblico, afferma che “Ogni soluzione che non dovesse offrire al bambino alcuna *chance* di un tale riconoscimento, sia pure *ex post* e in esito a una verifica in concreto da parte del giudice, finirebbe per strumentalizzare la persona del minore in nome della pur legittima finalità di disincentivare il ricorso alla pratica della maternità surrogata” (sentenza n. 33/2021).

Premesso, quindi, che non è certo possibile voltare le spalle ai bambini in questa situazione, è possibile affermare che la proposta di regolamento non pregiudica la scelta della modalità attraverso la quale ogni Stato può garantire il riconoscimento giuridico del legame e la piena esplicazione del superiore interesse del minore. Ciò si pone in linea anche con quanto affermato dalla Corte Edu, che chiede ai singoli Stati di garantire la concreta possibilità del riconoscimento giuridico dei legami tra il bambino e il “genitore d'intenzione”⁶, ma lascia ai singoli ordinamenti la scelta dei mezzi con cui pervenire a tale risultato, tra i quali è compreso l'istituto dell'adozione.

La nostra esperienza riconosce nell'adozione in casi particolare di cui all'articolo 44 lett. d) della legge 184/1983 lo strumento più adeguato al riconoscimento. Tale istituto permette un vaglio caso per caso dell'instaurazione di rapporti autentici tra bambino e genitori e offre, oggi, maggiori garanzie grazie alla recente sentenza Corte Costituzionale (sentenza n. 79 del 28 marzo 2022⁷). La Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità dell'art. 55 della legge 184/1983 nella parte in cui, con rinvio all'articolo 300 cod. civ., stabilisce che l'adozione in casi particolare non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante. La Corte ha rilevato questa preclusione in contrasto «con il principio di parità di trattamento di tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi, che trova la sua fonte costituzionale negli artt. 3 e 31 Cost. ed è stato inverato dalla riforma sulla filiazione (l. 219/2012) e dal rinnovato art. 74 cc che ha reso unico senza distinzioni il vincolo di parentela che scaturisce dagli status filiali con la sola eccezione dell'adozione del maggiorenne». Un via libera, quindi, alla parentela e al riconoscimento del suo valore

⁶ Corte EDU, decisione 12 dicembre 2019, C. contro Francia ed E. contro Francia, paragrafo 42; sentenza D. contro Francia.

⁷ <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2022&numero=79>



Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

identitario nei casi di adozione in casi particolari, in un cammino che porta a una sempre maggiore parificazione e all'abbattimento di ogni meccanismo che possa privare *tutti* i figli minori di età dei loro diritti. Un altro limite era riconducibile al necessario assenso del genitore biologico, così come previsto dall'articolo 46 l. 184/1983, superato dalla giurisprudenza che ha ritenuto, in più sentenze, che l'art. 46 debba essere interpretato in maniera restrittiva. Alla luce di tale interpretazione, l'effetto ostativo del dissenso del genitore biologico deve essere valutato con riguardo alla conformità al preminente interesse del minore (fra le altre Cass. N. 18575/2015; Cass. 18827/2018; Cass. Sez. Un. 38162/2022). Il dissenso del genitore biologico, pertanto, potrà costituire un limite solo se espresso nell'interesse del minore, nello specifico quando non si sia realizzato tra quest'ultimo e il genitore d'intenzione un rapporto di affetto e cura la cui tutela costituisce il presupposto dell'adozione.

Anche su questa delicata tematica, quindi, il regolamento appare in linea con il superiore interesse del minore, lasciando inalterata la possibilità per gli Stati di far coesistere tale interesse con il divieto della pratica di maternità surrogata. Ciò che si rivendica è, infatti, unicamente la tutela e la protezione dei figli affinché non subiscano incolpevoli discriminazioni sulla base delle scelte degli adulti.

È bene ribadire, infine, che il regolamento riguarda solo gli Stati appartenenti all'Unione europea e tale aspetto, pertanto, porterà a decisioni limitate sul tema (la gestazione per altri è infatti vietata in quasi tutti i Paesi coinvolti nella proposta di regolamento).

Conclusioni

Tornando alla domanda iniziale: la proposta di regolamento e le conseguenze pratiche della sua applicazione nel nostro Paese, sono compatibili con i diritti delle persone di minore età?

Dalla prospettiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, la risposta non può che essere positiva. Il motivo è facilmente intuibile già dalla lettura degli obiettivi della Commissione nella elaborazione del regolamento, la cui finalità è proprio quella di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e degli altri diritti dei figli in situazione transfrontaliere. Pienamente condivisibili anche gli ulteriori obiettivi: la certezza del diritto e l'esigenza di un risparmio di spesa e oneri legali. Pur riconoscendo la discrezionalità del nostro Paese nella scelta di strumenti e procedure, è importante che i bambini che vivono in tali condizioni di incertezza non siano lasciati sospesi in un "limbo" con tempistiche irragionevoli.

Il regolamento facilita e aggiunge un tassello al raggiungimento di quella piena attuazione dei diritti di cui parlavo in apertura, in un lungo percorso di parificazione dello *status* di figlio che non ha mai lasciato indifferente il nostro legislatore.

La riflessione sul tema dei figli in situazioni transfrontaliere non è più rimandabile: questa proposta di regolamento ci pone davanti ad alcuni interrogativi ai quali, da tempo, stiamo tentando di dare una risposta coerente e univoca. L'auspicio è che la riflessione prosegua anche sul piano interno per colmare le lacune normative censurate anche dalla nostra Corte Costituzionale, la quale ha evidenziato una "ormai indifferibile individuazione delle soluzioni in grado di porre rimedio all'attuale situazione di insufficiente tutela degli interessi del minore" (Corte Cost. 33/2021).