



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

N.5004/A2022-002482/Uff. IX  
*Affari europei e internazionali*

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
- Dipartimento per le Politiche Europee  
(rif. nota n. DPE. 12384 -P del 23 dicembre 2022)

e, p.c.:

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA  
- Nucleo di Valutazione degli atti UE  
[nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it](mailto:nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it)

AL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA  
COOPERAZIONE INTERNAZIONALE  
- Nucleo di Valutazione degli atti UE  
[dgue.segreteria@esteri.it](mailto:dgue.segreteria@esteri.it)

AL GABINETTO DEL MINISTRO  
- Ufficio Affari internazionali  
[affariinternazionali@gabinetto.it](mailto:affariinternazionali@gabinetto.it)

**OGGETTO:** Proposta di Regolamento del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione - COM (2022) 695.

Si fa riferimento alla nota sopra richiamata, con la quale codesto Ufficio ha trasmesso la proposta di Regolamento indicata in oggetto ai fini della relazione di cui all'art.6 commi 4 e 5, della legge 234/2012.

Al riguardo nel condividere la posizione espressa dal Dicastero della Giustizia nella relazione per l'informativa qualificata al Parlamento, si rappresenta quanto di seguito indicato.

La proposta della Commissione si prefigge di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali e degli altri diritti dei figli in situazioni transfrontaliere attraverso il riconoscimento a tutti gli effetti, negli Stati dell'Unione, della filiazione accertata in uno di essi indipendentemente dal modo in cui il figlio è stato concepito o è nato e dal tipo di famiglia da cui proviene.

Per affrontare i problemi relativi al riconoscimento della filiazione in ambito transfrontaliero e colmare la lacuna esistente nel diritto dell'Unione - finora intervenuto per garantire il diritto alla libera circolazione e il riconoscimento del cognome - la Commissione propone l'adozione di norme di competenza internazionale sulla filiazione, che individuano le autorità giurisdizionali degli Stati membri competenti all'accertamento della filiazione e alla trattazione di tutte le questioni ad essa riferibili in situazioni transfrontaliere, e di legge applicabile



# Ministero dell'Interno

## UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

in siffatte fattispecie nonché l'istituzione di un certificato europeo di filiazione, che i minori o i loro rappresentanti legali possono richiedere e utilizzare negli Stati membri per comprovare la filiazione.

Al riguardo, appare utile richiamare talune osservazioni con particolare riguardo alle coppie omoaffettive e alle tecniche della cosiddetta "maternità surrogata", alla luce del quadro normativo delineato dal nostro ordinamento e dalle pronunzie sia della Corte Costituzionale che della Corte di Cassazione.

Come noto, la formazione in Italia di atti di nascita recanti l'indicazione di genitori dello stesso sesso non è consentita dalla normativa vigente e tale preclusione è ampiamente suffragata da una consolidata giurisprudenza.

Parimenti esclusa dall'ordinamento vigente è la trascrizione di atti di nascita formati all'estero riconducibili alla fattispecie della "maternità surrogata", attestanti il riconoscimento di filiazione nei confronti del genitore d'intenzione, in assenza di un legame biologico tra lo stesso e il minore.

In proposito, la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 12193/2019, confermata dalla più recente pronuncia delle stesse Sezioni Unite n.38162/2022, ha affermato il principio secondo cui il riconoscimento nel nostro ordinamento di un provvedimento straniero che riconosca il rapporto di genitorialità tra il bambino nato mediante il ricorso alla maternità surrogata e il genitore d'intenzione, trova ostacolo insuperabile nel divieto di surrogazione di maternità, reato previsto dall'articolo 12, comma 6, della legge n. 40/2004, qualificabile quale principio di ordine pubblico, in quanto posto a tutela di valori fondamentali, quali la dignità della gestante.

È stato parimenti evidenziato che il concetto di ordine pubblico internazionale comprende anche i valori condivisi dalla comunità internazionale e, in particolare, la tutela dei diritti umani, garantiti dal diritto dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Corte inoltre ha ritenuto *"che solo un divieto così ampio è in grado, in via precauzionale, di evitare forme di abuso e sfruttamento di condizioni di fragilità"*. È stato altresì chiarito che, *"di fronte a una scelta legislativa che tutela valori fondamentali non è consentito all'interprete ritagliare dalla fattispecie normativa, per escluderle dal raggio dell'operatività dell'ordine pubblico internazionale, forme di surrogazione che, sebbene vietate in Italia, non sarebbero in grado di vulnerare, per le modalità della condotta o per gli scopi perseguiti, il nucleo essenziale del bene giuridico protetto"*.

Quanto al riconoscimento di sentenze straniere sul tema della maternità surrogata, è stato sottolineato che non può esservi *"arretramento del controllo sui principi essenziali della lex fori in materie che sono presidiate da un insieme di norme di sistema che attuano il fondamento della Repubblica"*. Le Sezioni Unite hanno così ribadito la necessità di un divieto assoluto di tale pratica, sottolineando, tra l'altro, come una valutazione caso per caso farebbe ricadere sull'ufficiale di stato civile la scelta relativa al riconoscimento della genitorialità intenzionale.

Anche la Corte Costituzionale ha più volte confermato tale preclusione (sentenze 23 ottobre 2019, n. 221, 15 novembre 2019, n. 237, e 4 novembre 2020, n. 230) da ultimo, con la sentenza n. 33 del 10 marzo 2021, ha evidenziato che la Corte EDU, pur confermando la necessità



# Ministero dell'Interno

## UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

del riconoscimento del legame di filiazione con entrambi i componenti della coppia che di fatto si prende cura del bambino, riconosce agli Stati ampi margini di discrezionalità nell'individuare i modi attraverso i quali formalizzare il rapporto di genitorialità intenzionale, tra i quali si annovera anche il ricorso all'adozione del minore.

L'adozione, ad avviso della Corte Costituzionale, costituisce una significativa forma di tutela degli interessi del bambino, sebbene necessiti di un intervento da parte del legislatore volto ad adeguare il diritto vigente alle esigenze di tutela degli interessi dei bambini nati da maternità surrogate.

La Consulta, inoltre, con la sentenza n. 79/2022, in conformità ai principi costituzionali e in linea con gli orientamenti espressi dalla Corte di Strasburgo, ha rimosso l'impedimento alla costituzione di rapporti civili con i parenti dell'adottante, intervenendo nella disciplina dell'adozione in casi particolari, in attuazione del principio di unità dello *status* di figlio.

Con riferimento, inoltre, alla trascrizione di atti di nascita, formati all'estero, di minori procreati mediante il ricorso a tecniche di fecondazione assistita di tipo eterologo, e quindi comunque privi di un legame biologico con i genitori intenzionali, in considerazione dell'attuale quadro normativo esistente in materia e a fronte dell'orientamento espresso dalla Prima Sezione della Corte di Cassazione, favorevole, invece, alla trascrizione di siffatti atti, questa Amministrazione ha ritenuto necessario richiedere un parere all'Avvocatura Generale dello Stato.

Oltre a quanto sopra rappresentato, non possono sottacersi talune perplessità sull'eterogeneità delle disposizioni che verrebbero a sovrapporsi in una disciplina di particolare delicatezza, quale quella della filiazione, regolata nel nostro Paese da un complesso di norme, contenute nel codice civile, in leggi speciali, tra le quali la legge n.218/1995 recante la Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato e nell'ordinamento dello stato civile, distinguendo l'applicazione di diversi sistemi normativi per il riconoscimento della filiazione in base allo Stato in cui il relativo atto è stato formato (in Italia, in uno Stato membro o in uno Stato terzo) con intuibili ripercussioni sull'attività svolta dagli ufficiali dello stato civile.

Al riguardo, è opportuno richiamare le norme vigenti nell'ordinamento dello stato civile, che stabiliscono che nei registri dello stato civile sono trascritti gli atti dei cittadini italiani formati all'estero e possono essere trascritti, su richiesta dei cittadini stranieri residenti in Italia, ai sensi dell'art. 19 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, gli atti dello stato civile che li riguardano formati all'estero. Secondo quanto disposto dall'art.18 del citato D.P.R. n. 396/2000, non possono essere trascritti gli atti formati all'estero, se contrari all'ordine pubblico.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
Paolo Formicola