

Bruxelles, 9 dicembre 2022  
(OR. en)

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2022/0402(CNS)**

---

**15837/22  
ADD 4**

**JUSTCIV 167  
FREMP 261  
JAI 1654  
IA 219**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Origine:       | Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Data:          | 8 dicembre 2022                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Destinatario:  | Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| n. doc. Comm.: | SWD(2022) 392 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Oggetto:       | DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE<br>SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che<br>accompagna il documento REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO relativo<br>alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle<br>decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla<br>creazione di un certificato europeo di filiazione |

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2022) 392 final.

All.: SWD(2022) 392 final



COMMISSIONE  
EUROPEA

Bruxelles, 7.12.2022  
SWD(2022) 392 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE  
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

[\[...\]](#)

*che accompagna il documento*

**REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO**

**relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e  
all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un  
certificato europeo di filiazione**

{COM(2022) 695 final} - {SEC(2022) 432 final} - {SWD(2022) 390 final} -  
{SWD(2022) 391 final}

## A. Necessità di intervenire

### Qual è il problema da affrontare con quali cause e conseguenze?

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del settembre 2020, la presidente von der Leyen ha affermato che "chi è genitore in un paese, è genitore in tutti i paesi". Con questa dichiarazione la presidente faceva riferimento alla necessità di garantire che la filiazione accertata in uno Stato membro sia riconosciuta in tutti gli altri Stati membri.

A seguito di denunce dei cittadini, petizioni al Parlamento europeo e procedimenti giudiziari la Commissione è stata messa al corrente del fatto che le famiglie possono incontrare difficoltà ad ottenere il riconoscimento della filiazione in situazioni transfrontaliere all'interno dell'UE.

I **problemi del riconoscimento della filiazione** hanno le seguenti cause: i) la diversità delle norme degli Stati membri in materia di accertamento della filiazione nel contesto nazionale (norme sostanziali) e in situazioni transfrontaliere (norme sulla legge applicabile); ii) la diversità delle norme degli Stati membri in materia di riconoscimento della filiazione accertata all'estero; e iii) l'assenza di norme sul riconoscimento della filiazione negli strumenti giuridici vigenti nell'UE e a livello internazionale.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE ("Corte") impone agli Stati membri di riconoscere la filiazione accertata in un altro Stato membro ai fini dei diritti derivanti dalla normativa dell'UE, in particolare quelli di cui gode il figlio ai sensi della normativa dell'Unione in materia di libera circolazione delle persone, compresa la direttiva 2004/38/CE. Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte, attualmente gli Stati membri non sono tenuti a riconoscere la filiazione per altre finalità<sup>1</sup>. Il mancato riconoscimento della filiazione per altre finalità può avere notevoli conseguenze negative per i figli in situazioni transfrontaliere.

Il mancato riconoscimento interferisce con i diritti fondamentali dei figli, in particolare il diritto a preservare la propria identità, il diritto alla non discriminazione e il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare. Possono essere negati anche i diritti che i figli traggono dalla filiazione ai sensi del diritto nazionale. Ad esempio, i figli possono perdere, per quanto riguarda uno dei genitori, il diritto agli alimenti, alla successione o all'affidamento, oppure il loro diritto a far sì che uno dei genitori agisca in qualità di rappresentante legale in un altro Stato membro per questioni quali la scuola, le cure mediche, l'apertura di un conto bancario o la gestione dei loro beni.

Il mancato riconoscimento della filiazione induce talvolta le famiglie ad avviare un contenzioso per far riconoscere la filiazione del loro figlio in un altro Stato membro. Tuttavia tali azioni legali comportano costi, tempi e oneri considerevoli con risultati incerti<sup>2</sup>. Inoltre il mancato riconoscimento della filiazione ha un effetto negativo sul benessere dei figli e delle loro famiglie. In ultima analisi il mancato riconoscimento della filiazione può dissuadere i figli e le loro famiglie dall'esercitare il loro diritto alla libera circolazione per timore che la filiazione non sia riconosciuta a tutti gli effetti in un altro Stato membro.

### Quali sono gli obiettivi da conseguire?

L'**obiettivo generale** dell'intervento dell'UE sarebbe facilitare il riconoscimento della filiazione tra gli Stati membri attraverso l'adozione di norme comuni a livello dell'Unione. Tali norme comuni mirerebbero a conseguire i seguenti **obiettivi specifici**:

- garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei figli in materia di riconoscimento della filiazione;
- garantire la certezza del diritto, la prevedibilità e la continuità della filiazione all'interno dell'UE;
- ridurre i costi e gli oneri giuridici e amministrativi per le famiglie nonché per le pubbliche amministrazioni e le autorità giurisdizionali degli Stati membri in relazione alle procedure di riconoscimento della filiazione.

<sup>1</sup> Ciò comprende il riconoscimento della filiazione ai fini disciplinati dal diritto nazionale, quali lo status giuridico delle persone, i diritti di successione e agli alimenti.

<sup>2</sup> I *costi delle procedure di riconoscimento* sostenuti dalle famiglie transfrontaliere che si trovano a dover affrontare problemi di riconoscimento della filiazione sono in media 16 volte superiori ai costi sostenuti dalle famiglie in casi non problematici. Anche la durata delle procedure di riconoscimento varia notevolmente a seconda della complessità del caso, da diverse settimane e alcuni mesi a diversi anni.

## B. Soluzioni

### Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi?

La proposta si fonderebbe sull'articolo 81, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea per quanto riguarda l'adozione di misure in materia di diritto di famiglia aventi implicazioni transfrontaliere.

Sono state considerate le opzioni strategiche descritte di seguito:

- **Opzione 0:** Scenario di base
- **Opzione 1:** raccomandazione rivolta agli Stati membri
- **Opzione 2:** misura legislativa: proposta di regolamento sul riconoscimento della filiazione tra Stati membri
- **Opzione 3:** misura legislativa: proposta di regolamento sul riconoscimento della filiazione tra Stati membri (come l'opzione strategica 2), con creazione di un certificato europeo di filiazione facoltativo.

Tutte le opzioni contemplerebbero il riconoscimento della filiazione sia dei minori che degli adulti.

Tutte le opzioni, compreso lo scenario di base, sarebbero accompagnate da misure non legislative volte a sensibilizzare, promuovere buone prassi e migliorare la cooperazione tra le autorità pubbliche che trattano questioni relative alla filiazione.

### Qual è l'opzione strategica prescelta?

**L'opzione strategica prescelta è la terza**, ossia la proposta di regolamento sul riconoscimento della filiazione tra Stati membri, con creazione di un certificato europeo di filiazione facoltativo.

La proposta comprende:

- norme comuni in materia di competenza internazionale su questioni relative alla filiazione;
- norme comuni in materia di legge applicabile all'accertamento della filiazione in situazioni transfrontaliere;
- norme comuni in materia di riconoscimento in uno Stato membro delle decisioni giudiziarie e degli atti pubblici di filiazione emessi in un altro Stato membro; e
- la creazione di un certificato europeo di filiazione facoltativo.

Questa opzione faciliterebbe notevolmente il riconoscimento della filiazione in un altro Stato membro per tutti i circa due milioni di figli (secondo le stime) che si trovano in situazioni transfrontaliere e non solo per quelli che attualmente si trovano a dover affrontare i problemi più gravi per quanto riguarda il riconoscimento della filiazione. Il certificato europeo di filiazione facoltativo sarebbe appositamente concepito per essere utilizzato in un altro Stato membro, riducendo in tal modo l'onere amministrativo per tutte le famiglie in situazioni transfrontaliere.

La proposta riguarderebbe il riconoscimento delle decisioni giudiziarie e degli atti pubblici di filiazione emessi in uno Stato membro. Il riconoscimento delle decisioni giudiziarie e degli atti pubblici di filiazione emessi in un paese terzo rimarrebbe soggetto al diritto nazionale. La proposta non inciderebbe sul riconoscimento della filiazione ai fini dei diritti conferiti ai figli dalla normativa dell'UE, compreso il diritto di libera circolazione. La proposta avrebbe come considerazione preminente l'interesse superiore dei minori e si applicherebbe al riconoscimento della filiazione di tutti i figli indipendentemente dalle circostanze in cui sono nati o sono stati concepiti e dal tipo di famiglia.

## C. Impatto dell'opzione prescelta

### Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta?

L'adozione di norme comuni faciliterebbe il riconoscimento della filiazione e avrebbe un impatto positivo sulla tutela dei diritti dei figli in situazioni transfrontaliere. L'opzione strategica 3 sarebbe la più efficace nell'affrontare il problema del mancato riconoscimento e quindi nel conseguire gli obiettivi strategici dell'iniziativa.

L'opzione prescelta avrebbe principalmente un **impatto giuridico**. Garantirebbe la continuità della filiazione per i figli in situazioni transfrontaliere a tutti gli effetti e avrebbe un chiaro impatto positivo sulla tutela dei diritti fondamentali dei figli, compresi i loro diritti all'identità, alla non discriminazione e alla vita privata e familiare, nonché sui diritti conferiti al figlio dalla filiazione ai sensi del diritto nazionale, come il diritto agli alimenti, alla

successione o all'affidamento per quanto riguarda ciascuno dei genitori. Garantendo la certezza del diritto in merito al riconoscimento della filiazione a tutti gli effetti in un altro Stato membro, l'opzione prescelta avrebbe un impatto positivo sull'esercizio del diritto alla libera circolazione da parte dei figli e delle loro famiglie.

L'opzione prescelta avrebbe un **impatto sociale** positivo in quanto comporterebbe un trattamento dei figli in situazioni transfrontaliere uguale a quello dei figli del posto. Essa avrebbe inoltre un **impatto psicologico** positivo sui figli e sulle loro famiglie, in quanto diminuirebbe i casi di mancato riconoscimento della filiazione.

Con l'adozione di norme comuni dell'UE, l'opzione prescelta **semplificherebbe le procedure**, con conseguenti notevoli risparmi in termini di costi, tempi e oneri sia per le famiglie in situazioni transfrontaliere che per le autorità, anche giurisdizionali, degli Stati membri.

- Nell'ambito dell'opzione strategica prescelta, i costi delle procedure di riconoscimento e il numero di procedimenti giudiziari per il riconoscimento della filiazione sarebbero notevolmente ridotti. Si stima che i costi medi delle procedure di riconoscimento sostenuti dalle famiglie diminuirebbero del 71 %, e del 90 % per le famiglie che attualmente si trovano ad affrontare i problemi più gravi per il riconoscimento della filiazione<sup>3</sup>.
- Per lo stesso motivo, l'opzione prescelta comporterebbe notevoli risparmi in termini di costi, tempi e oneri per le autorità, anche giurisdizionali, degli Stati membri. Si stima che i costi delle procedure di riconoscimento sostenuti dalle autorità pubbliche diminuirebbero del 54 %.

L'impatto ambientale e macroeconomico dell'opzione prescelta non sarebbe considerevole.

#### **Quali sono i costi dell'opzione prescelta?**

L'opzione prescelta non comporterebbe alcun costo per i figli o le famiglie in situazioni transfrontaliere.

I costi che l'opzione prescelta comporterebbe per gli Stati membri sarebbero modesti e ampiamente compensati dagli incrementi di efficienza apportati dall'opzione prescelta.

#### **Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)? L'intervento sarebbe *proporzionato*?**

Il problema del mancato riconoscimento deriva principalmente dalla differenza tra le norme degli Stati membri in materia di filiazione con implicazioni transfrontaliere. Questo problema non può essere risolto da interventi dei singoli Stati membri. Gli obiettivi dell'iniziativa possono essere conseguiti meglio a livello dell'UE conformemente al principio di sussidiarietà.

L'iniziativa rispetterebbe il principio di proporzionalità in quanto non interferirebbe con la competenza degli Stati membri per l'adozione del diritto sostanziale di famiglia, compresa la definizione di famiglia e il diritto di filiazione nel contesto nazionale, o con le norme degli Stati membri sul riconoscimento dei matrimoni contratti all'estero o delle unioni registrate all'estero.

<sup>3</sup> Da una media stimata di 5 856 a 578 EUR per caso per le famiglie che attualmente si trovano ad affrontare i problemi più gravi per il riconoscimento della filiazione.