

Papers di
**DIRITTO
EUROPEO**

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

2026
numero speciale

DIRETTORE RESPONSABILE

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

COMITATO DI DIREZIONE

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

COMITATO SCIENTIFICO

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

COMITATO DEI REVISORI

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

COMITATO EDITORIALE

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

Responsabile di redazione: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

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

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

2026, numero speciale

INDICE

Diletta Danieli <i>Presentazione del numero speciale. La cittadinanza europea: uno statuto personale in costante evoluzione</i>	I
Mario Calogero <i>Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea</i>	1
Angela Di Stasi, Angela Festa <i>La cittadinanza europea: dalla market citizenship all'attributo «identitario». Brevi riflessioni su uno «statuto» personale in forzato dinamismo alla prova dei nuovi sviluppi giurisprudenziali</i>	27
Davide Diverio <i>Cittadinanza e non discriminazione nella disciplina del mercato interno dell'Unione europea</i>	53
Costanza Honorati <i>A piccoli passi verso una nozione autonoma di cittadinanza europea: il concetto di «legame effettivo»</i>	85
Simone Marinai <i>From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence</i>	97
Stefano Montaldo <i>L'art. 22 TFUE e i diritti elettorali dei cittadini europei: dal minimalismo interpretativo ad una rinnovata centralità nella tutela dei processi democratici a livello nazionale ed europeo</i>	123
Lina Panella <i>Le omissioni della legge n. 74/2025 e la cittadinanza europea</i>	153
Maria Caterina Baruffi <i>Questioni in tema di cittadinanza e di status personali e familiari (con particolare riguardo ai minori nati tramite maternità surrogata)</i>	173

Presentazione del numero speciale

La cittadinanza europea: uno statuto personale in costante evoluzione

Diletta Danieli*

Costituendo uno degli istituti fondanti dell'ordinamento giuridico europeo, la cittadinanza dell'Unione, a oltre trent'anni dalla sua creazione, è rimasta stabilmente al centro dell'azione delle istituzioni, in considerazione, da un lato, della sua rilevanza «costituzionale» e, dall'altro, della sua dimensione multiforme, alla luce dei numerosi sviluppi giurisprudenziali e politici relativi ai diritti dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. La natura complessa della cittadinanza europea (e, ugualmente, può dirsi per quella nazionale) deriva dalla sua profonda interconnessione con i fattori economici, sociali e politici che hanno orientato il processo di integrazione. In quanto tale, essa risente anche delle più ampie implicazioni delle crisi e delle sfide che hanno interessato il continente europeo, soprattutto nell'ultimo decennio (tra cui la Brexit, la pandemia di Covid-19, l'arretramento dello Stato di diritto in alcuni Stati membri, i flussi migratori e il crescente euroscetticismo), con la conseguenza che, nell'effettiva attuazione dei diritti di cittadinanza dell'Unione, sono emerse tendenze non lineari, che combinano dinamiche espansive e regressive. Cionondimeno, è possibile osservare, specie attraverso l'evoluzione della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia, come la cittadinanza europea si stia progressivamente affrancando dal suo fondamento radicato nei principi del mercato interno per assumere, in modo compiuto, quella qualificazione di *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri che la proietta sul piano più ampio dell'identità europea e dei valori comuni di cui all'art. 2 TUE.

Dalle considerazioni di contesto brevemente richiamate si è sviluppata la proposta progettuale [«PROMoting and PROgressing European Union CITizenship rights for a value-based and future-proof integration – PRO²-EUCITI»](#), che è stata finanziata dall'Unione europea come modulo Jean Monnet per il triennio 2024-2027, di cui è beneficiario il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona e nell'ambito del quale si è tenuto il primo convegno annuale in data 19 settembre 2025. Con questo numero speciale della rivista *Papers di diritto europeo*, grazie alla positiva accoglienza

* Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Verona, e responsabile del modulo Jean Monnet «PROMoting and PROgressing European Union CITizenship rights for a value-based and future-proof integration – PRO²-EUCITI» (*Project no.* 101176542 – *Call:* ERASMUS-JMO-2024-HEI-TCH-RSCH).

della Direzione editoriale, si è voluto dare continuità alle relazioni e al dibattito che hanno animato tale iniziativa, dedicata, come si è tentato di valorizzare attraverso il suo titolo, ad una riflessione scientifica sulla cittadinanza europea come «statuto personale in costante evoluzione». Nel corso delle due sessioni in cui si è articolato il convegno, sono stati discussi i temi del rapporto tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea, non solo sotto il profilo del diritto UE, ma anche tenendo conto delle riforme che hanno riguardato la legislazione italiana in materia di cittadinanza che, inevitabilmente, si riflettono anche in prospettiva sovranazionale, e dell'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, che si intersecano con le politiche settoriali dell'Unione, dal mercato interno alla cooperazione giudiziaria civile.

Per quanto riguarda la prima area tematica, l'interdipendenza tra cittadinanza nazionale e dell'Unione rappresenta certamente la pietra angolare della peculiarità stessa dell'istituto disciplinato a livello UE ma, al contempo, un elemento di intrinseco «dinamismo» quanto all'incidenza esercitata dal diritto dell'Unione sugli ordinamenti interni. Infatti, tramite un percorso giurisprudenziale in cui la Corte di giustizia ha affrontato diverse casistiche di acquisto e di revoca della cittadinanza di uno Stato membro, è giunta ad affermare, con la sentenza *Commissione c. Malta* del 29 aprile 2025¹, che la cittadinanza europea trova il suo fondamento «sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE e sulla fiducia reciproca che gli Stati membri si accordano quanto al fatto che nessuno di essi eserciti [la] competenza [in materia di definizione delle condizioni di perdita della cittadinanza nazionale] in un modo che sia manifestamente incompatibile con la natura stessa della cittadinanza dell'Unione»². Tale pronuncia del giudice dell'Unione è oggetto di un approfondimento specifico, in questo numero speciale, curato da Simone Marinai, che ne evidenzia altresì i profili «strutturali» sui quali rimangono margini di incertezza, in particolare con riferimento alla definizione di criteri che possano limitare la discrezionalità statale nel disciplinare la materia della cittadinanza, tra i quali l'eventuale sussistenza di un *genuine link* come condizione necessaria per l'acquisto della cittadinanza di uno Stato membro. Proprio al concetto di «legame effettivo» è dedicato il contributo di Costanza Honorati, la quale, a partire da un'analisi della giurisprudenza UE in tema di prestazioni sociali richieste da cittadini europei che hanno esercitato il loro diritto di libera circolazione, riflette più ampiamente sul progressivo riconoscimento di tale principio come «parametro di legittimità dello *status civitatis* europeo nel suo complesso». Altrettanto in una prospettiva di sistema, muovendo dalla «natura anfibia» della cittadinanza europea che nasce sul paradigma della natura derivata ma si evolve verso la possibile acquisizione di un regime giuridico

¹ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23](#), *Commissione c. Malta*, EU:C:2025:283.

² *Ivi*, punto 95.

autonomo, è stato elaborato lo scritto di Angela Di Stasi e Angela Festa, anch'esso soffermandosi sugli sviluppi giurisprudenziali più recenti, a livello europeo e italiano.

Spostandosi sul piano del diritto nazionale, il tema del rapporto tra la cittadinanza dell'Unione e, in particolare, la cittadinanza italiana è stato trattato alla luce delle modifiche alla legge n. 91/1992, introdotte nel 2025³, con riguardo alla regolamentazione dell'acquisto della cittadinanza italiana *iure sanguinis*, entro un quadro peraltro modellato dalla giurisprudenza di legittimità e costituzionale, anche successiva alla riforma legislativa⁴. Tali aspetti sono stati diffusamente approfonditi, tenendo conto dei principi derivanti dal diritto dell'Unione europea, nel contributo di Mario Calogero e in quello di Lina Panella, che affronta anche la questione, di indubbia rilevanza concreta, dei minori stranieri nati in Italia e che conducono stabilmente la loro vita nel territorio italiano.

Rispetto alla seconda area tematica, che ha inteso focalizzare l'attenzione sui diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione, tra tutti quello di libera circolazione e i diritti elettorali. Tali fondamentali espressioni dello *status civitatis* europeo si arricchiscono di spunti di riflessione sempre nuovi, nella prospettiva pratica del loro esercizio che si intreccia con la disciplina di diritto materiale dell'Unione, nei vari ambiti di competenza che vengono in rilievo. Più precisamente, il contributo di Davide Diverio elabora un'analisi della cittadinanza e del correlato principio generale di non discriminazione nel contesto del mercato interno dell'Unione europea, interrogandosi sulla «tenuta» degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia rispetto ai principi fondamentali di funzionamento dell'ordinamento giuridico UE, mentre lo scritto di Maria Caterina Baruffi si muove nel solco delle pronunce del giudice dell'Unione in materia di *status* personali e familiari traendone, specie con riferimento alle più recenti⁵, un orientamento che interpreta in modo innovativo il «verso dell'inclusione» del legame di appartenenza insito nel concetto di cittadinanza. Con riguardo ai diritti elettorali, Stefano Montaldo ripercorre le tappe della giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione all'art. 22 TFUE, che da un «approccio minimalista» giunge ad un'interpretazione estensiva con le sentenze «gemelle» del 19 novembre 2024 nei casi *Commissione c. Repubblica Ceca* e *Commissione c. Polonia*⁶, anche sotto questo profilo evidenziando l'avanzamento del confine del controllo del diritto dell'Unione sulla competenza riservata degli Stati membri in materia di configurazione dei sistemi elettorali, nonché le implicazioni più generali sul piano della tutela del principio democratico.

³ Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, recante disposizioni urgenti in materia di cittadinanza, convertito, con modificazioni, nella [legge 23 maggio 2025, n. 74](#).

⁴ Il riferimento più recente è alla [sentenza della Corte costituzionale del 30 aprile 2026, n. 63](#).

⁵ Cfr. Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 25 novembre 2025, [causa C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki](#), EU:C:2025:917; Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2026, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2026:183.

⁶ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-808/21, Commissione c. Repubblica Ceca](#), EU:C:2024:962, e sentenza del 19 novembre 2024, [causa C-814/21, Commissione c. Polonia](#), EU:C:2024:963.

Alle autrici e agli autori dei contributi qui pubblicati, così come a tutte le relatrici e a tutti i relatori intervenuti al primo convegno annuale del Modulo Jean Monnet PRO²-EUCITI, vanno i più sinceri ringraziamenti per aver alimentato il confronto sui molteplici profili di interesse che l'istituto della cittadinanza europea continua, a tutt'oggi, ad offrire, attraverso un approccio evolutivo che, lungi dall'essere esaurito, pare definitivamente orientarsi nel senso di una sua declinazione «valoriale», le cui implicazioni potranno ulteriormente plasmare il godimento dei diritti derivanti da tale *status* fondamentale, nonché la concezione stessa dell'Unione come comunità politica.

Si precisa, infine, che le opinioni espresse nei contributi di questo numero speciale appartengono alle sole autrici e ai soli autori, e non riflettono necessariamente le opinioni dell'Unione europea o dell'Agenzia esecutiva europea per l'istruzione e la cultura (EACEA). Né l'Unione europea né l'EACEA possono esserne ritenute responsabili.

Questioni in tema di cittadinanza e di *status* personali e familiari (con particolare riguardo ai minori nati tramite maternità surrogata)*

Maria Caterina Baruffi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo dell’Unione europea. – 3. Il rapporto biunivoco tra la cittadinanza dell’Unione europea e quella nazionale. – 4. Il percorso degli *status* personali e familiari. – 5. Il vincolo della “Società europea” e la giurisprudenza costituzionale. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

A seguito della evoluzione determinata dai mutamenti della coscienza sociale, dell’assetto socio-culturale, dei costumi, nonché del progresso scientifico-tecnologico, la nozione di filiazione ha subito cambiamenti significativi, tanto da non racchiudere in sé una convergente e univoca definizione giuridica. Essa è divenuta nella legislazione degli Stati membri dell’Unione europea un concetto pluralista al pari di quello di famiglia, con una conseguente «stratificazione» all’interno anche del nostro ordinamento «di modelli sociali storicamente affermatasi»¹. La situazione ora descritta, se non ci sembra potersi definire, in una prospettiva internazionale, un «clash of civilisation»², di certo impone un ripensamento del tradizionale concetto di genitorialità, alla luce dell’affermarsi dell’idea di libertà procreativa³. In particolare, l’evolversi del modello di procreazione si riflette sul piano dell’ordinamento dell’Unione, che ha da tempo compiuto, in tema di famiglia e, seppure in maniera meno radicale, di filiazione, una scelta chiaramente pluralista nei

* La bibliografia sui temi trattati nel presente scritto è vastissima; per evitare appesantimenti, i riferimenti in nota sono limitati alle opere più recenti, senza alcuna pretesa di esaustività.

** Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Bergamo.

¹ Corte costituzionale, [sentenza 22 maggio 2025, n. 69](#), punto 9.1 Considerato in diritto. Per un commento, vedi M. DI MASI, *Le sentenze nn. 68 e 69/2025 ovvero dello strabismo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 18 giugno 2025, pp. 1-20, reperibile [online](#); e M. SESTA, *La legittimità del divieto di accesso della donna single alla PMA tra ex ante precauzionale ed ex post riparatorio*, in *Famiglia e diritto*, 2025, pp. 875-886.

² I. PRETELLI, *Identity and Civil Status of Children Conceived through Cross-Border Procreation Contracts – Perspectives on Filiation and the Best Interests of the Child*, in *Yearbook of Private International Law*, 2023/2024, pp. 241-274, a p. 242.

³ M. MONACO, *Lo status filiationis dei nati a seguito di surrogazione di maternità: alla ricerca di un giusto rimedio, tra trascrizione del provvedimento straniero e adozione in casi particolari*, in *Teoria e Storia del diritto privato*, 2025, n. XVIII, pp. 1-31, a p. 2, reperibile [online](#).

limiti delle proprie competenze e col vincolo delle normative nazionali, tanto da dar luogo a riconoscimenti giuridici e tutele a geometria variabile⁴.

Lo sviluppo delle biotecnologie riproduttive ha progressivamente separato dimensioni che, per secoli, il diritto aveva considerato inscindibili: concepimento, gravidanza, parto e filiazione. La fecondazione in vitro, la donazione di gameti e la gestazione per altri hanno messo in crisi le categorie tradizionali del diritto di famiglia.

Il diritto occidentale della filiazione si è storicamente fondato su un dato biologico immediatamente percepibile: il parto. Il principio *mater semper certa est* ha garantito per secoli certezza dello *status*, responsabilità genitoriale e tutela del nato. Già con le diverse tecniche di procreazione medicalmente assistita questo paradigma è entrato in tensione; con la gestazione per altri, il confine si sposta ancora più avanti in quanto la donatrice dell'ovulo non coincide con la donna che partorisce e potrebbe non coincidere nemmeno con la madre committente⁵. I diversi ordinamenti si trovano così a fornire proprie soluzioni in merito al criterio, non più necessariamente naturale, di imputazione della maternità.

La disciplina della filiazione per surrogazione di maternità si colloca in questa prospettiva pluralista e in continua evoluzione⁶, dove la libera portabilità degli *status* familiari all'interno, in particolare, dell'Unione europea assume, proprio per il diverso atteggiarsi dei singoli ordinamenti⁷, un rilievo determinante. A ciò si aggiunge che nel nostro ordinamento la materia, soprattutto per i suoi profili di rilevanza penalistica, riveste una connotazione prettamente pubblicistica, tanto da giustificare una giurisprudenza che, occupandosi del tema del riconoscimento degli *status* costituitisi all'estero, a seguito, generalmente, della domanda di trascrizione degli atti di stato civile formati in quei Paesi,

⁴ Sul punto sia consentito richiamare M.C. BARUFFI, *Le competenze dell'Unione europea in materia di diritto di famiglia*, in *Rivista AIAF*, 2022, pp. 280-288.

⁵ La donna cui appartiene l'ovocita fecondato può qualificarsi come madre «genetica», quella che ha portato a termine la gestazione è invece la madre «biologica» o «naturale» o, ancora, «gestazionale», mentre la donna da cui è partito il progetto procreativo e che mira ad ottenere la responsabilità genitoriale sul figlio nato si qualifica come madre «committente» o, a seguito della nascita e della costruzione del rapporto con il bambino, anche come madre «sociale». Analogo processo di scomposizione si è determinato per la nozione di paternità, potendosi individuare, a seconda che si consideri l'apporto di materiale biologico o l'aspetto sociale, un padre «biologico» (il «donatore») e un padre «sociale», ossia colui da cui i minori vengono cresciuti. Per una nuova semantica riproduttiva, vedi F.M. ROSCIA, *Maternità surrogata*, in *L-JUS*, 2024, n. 1, pp. 202-224, spec. p. 217 ss., reperibile [online](#).

⁶ L'ipotesi della ectogenesi completa, ossia la gestazione dell'essere umano interamente al di fuori del corpo femminile mediante un utero artificiale, rappresenta un salto qualitativo ulteriore rispetto alla gestazione per altri.

⁷ Si vedano al riguardo già le osservazioni dell'Avvocato generale Wahl nelle conclusioni del 26 settembre 2013, [causa C-363/12](#), Z, EU:C:2013:604, punto 1, dove viene sottolineato che «[l]a maternità surrogata, che rappresenta una forma di riproduzione assistita sempre più comune, costituisce una delicata questione politica e sociale in taluni Stati membri». Essa pone complessi «problemi giuridici (ed etici) inerenti al relativo regime» che giustificano il variare del «panorama del diritto» nei diversi Stati membri: «la maternità surrogata oscilla tra la completa legalità e un regime specifico e l'illegalità o (...) l'assenza di qualsiasi disciplina; esiste, inoltre, una notevole disparità tra gli Stati membri riguardo al regime cui assoggettare i contratti di maternità surrogata e, segnatamente, le relative procedure».

ha pressoché ignorato ogni considerazione in merito alla legge applicabile al rapporto di filiazione⁸, per soffermarsi invece sull'ampiezza del limite di ordine pubblico, rappresentato dalla contrarietà alla normativa imperativa interna, declinandolo secondo le correzioni imposte vuoi dal diritto dell'Unione vuoi dalla giurisprudenza di Strasburgo.

2. Il ruolo dell'Unione europea.

Nonostante la materia e, in particolare, la maternità surrogata non rientrino *prima facie* nelle competenze dell'Unione⁹, alla quale non è attribuita la possibilità di intervenire in via legislativa nel campo del diritto di famiglia sostanziale degli *status*¹⁰, l'utilizzo delle tecniche di fecondazione assistita incide anche sulla più tipica e tradizionale dimensione «europea», vale a dire quella del mercato interno, afferendo al rapporto tra i diritti fondamentali della persona e la libertà di circolazione alla base dello stesso mercato interno¹¹.

Se dunque la disciplina del diritto di famiglia inteso nella sua dimensione sostanziale è di competenza (esclusiva) degli Stati membri, ciò non esclude, già secondo

⁸ S. ARMELLINI, B. BAREL, *Diritto internazionale privato*, Milano, 2ª ed., 2024, p. 236.

⁹ Visto che ad oggi l'Unione europea non è intervenuta in via normativa, la relativa disciplina giuridica va ricercata a livello nazionale, essendo gli Stati membri che decidono se vietarla o consentirla e, in caso, a quali condizioni, tenendo conto comunque del fatto che in questa, come in altre materie particolarmente sensibili, come l'identità personale e lo stato civile, che pure vengono in rilievo ai fini di detta disciplina, le scelte operate dai legislatori nazionali «possono generare problemi di significativa rilevanza per il diritto dell'Unione, per l'impatto transfrontaliero che esse sono capaci di generare sulle persone che circolano nello spazio giuridico europeo»: F. DEANA, *Dalla libera circolazione del nome alla libera circolazione dell'identità di genere: la giurisprudenza della Corte di giustizia dopo la sentenza Mirin*, in *Eurojus*, 2024, n. 4, pp. 126-159, a p. 126, reperibile [online](#). Vedi anche C. FOSSATI, *Libertà di circolazione e soggiorno, rispetto della vita privata e familiare e riconoscimento del nome e dell'identità di genere ottenuti all'estero: la sentenza della Corte di giustizia nel caso Mirin*, *ivi*, reperibile [online](#). Nell'ambito dell'Unione europea tale tecnica di riproduzione è generalmente vietata (ad esempio, in Austria, Francia, Germania e Spagna), con le eccezioni di Cipro e Grecia, che ha esteso tale diritto anche a coppie straniere, purché sia effettuata per scopi solidali e solo di tipo gestionale, anche per ragioni morali ed etiche, in particolare per il rischio di sfruttamento delle donne economicamente più deboli e per la possibilità di dar luogo a un traffico di organi. Al di fuori dell'Unione europea, tuttavia, alcuni paesi, quali, a titolo esemplificativo, Georgia, Russia, Ucraina, alcuni Stati USA consentono il ricorso ad essa, anche nella sua forma commerciale, con o senza l'intervento di intermediari, tra i genitori committenti e la madre surrogata, che si impegna a portare a termine la gravidanza e a consegnare il minore a fronte del pagamento di un corrispettivo, mentre altri, quali, ad esempio, il Canada permettono solo quella altruistica. Può pertanto succedere che dei cittadini dell'Unione ricorrano a questo metodo di riproduzione per diventare genitori, recandosi in un paese terzo dove esso è ammesso. In generale, vedi INTERNATIONAL SOCIAL SERVICE, *Legal Trends in Surrogacy. Towards a greater protection for the rights of children born through surrogacy*, 1st edition, April 2025, p. 16 ss. reperibile [online](#).

¹⁰ M.C. BARUFFI, *Il difficile equilibrio tra sovranità statale e competenze dell'Unione europea in materia di diritto di famiglia*, in E. BENEDETTI, A. PIACQUADIO, L. FABRIZI (a cura di), *Scritti in onore di Gian Luigi Cecchini, Liber Amicorum*, Milano, 2023, pp. 65-91.

¹¹ Sul punto M.C. BARUFFI, *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in F. PESCE (a cura di), *La surrogazione di maternità nel prisma del diritto*, Napoli, 2022, pp. 13-34.

l'impostazione da tempo affermata¹², che l'Unione, in ragione della sua competenza concorrente con quella degli Stati membri nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, possa sviluppare la cooperazione giudiziaria in materia civile (compresa la famiglia) con implicazioni transfrontaliere.

Tale cooperazione si è sviluppata sotto tre forme: mediante l'adozione di misure a livello dell'Unione in virtù dell'art. 81 TFUE; attraverso modalità di cooperazione rafforzata in materia di famiglia, autorizzate dall'Unione ai sensi dell'art. 20 TUE; e, infine, con la partecipazione dell'UE agli strumenti internazionali del diritto di famiglia, ai sensi dell'art. 216 TFUE.

Ad oggi l'Unione si è avvalsa di tutte queste opportunità che rilevano, in diversa misura anche con riguardo al tema ora trattato. Sta di fatto che l'assenza di una competenza dell'Unione in materia, nonché l'estrema diversificazione dei paradigmi sociali e culturali cui corrispondono le differenti soluzioni accolte a livello nazionale, possono portare alla creazione di situazioni familiari c.d. claudicanti, cioè di rapporti di famiglia che costituiti secondo il diritto di uno Stato non sono riconosciuti in uno Stato diverso. Quando si tratta di situazioni che riguardano Paesi e cittadini dell'Unione europea le incertezze sullo *status* personale e familiare finiscono per scoraggiare la mobilità intraeuropea e quindi l'effettivo esercizio della libertà di circolazione.

3. Il rapporto biunivoco tra la cittadinanza dell'Unione europea e quella nazionale.

La complessità e la varietà delle questioni connesse alla disciplina degli *status* assumono particolare rilevanza se si considera la prospettiva dei diritti (in particolare di filiazione) quando è in gioco la libera circolazione dei cittadini UE.

La cittadinanza, non solo nazionale, ma, soprattutto, europea, di cui la prima ne rappresenta il presupposto, ma anche, in via eccezionale, in una inversione dell'ordine normale, il derivato necessario dei valori dell'Unione, è la chiave di lettura per interpretare l'ampiezza dei diritti connessi agli *status* personali e familiari¹³.

Se il diritto ad una cittadinanza deve essere per se stesso considerato un diritto umano¹⁴ quando riferito allo *status* che collega un individuo ad un determinato Stato, ciò vale a maggior ragione laddove, come nel caso della cittadinanza europea, quest'ultima sia la connotazione precipua della appartenenza ad una comunità di diritti (e valori) qual

¹² PARLAMENTO EUROPEO, Direzione generale delle politiche interne, *Quale base giuridica per il diritto di famiglia? Prospettive per il futuro*, PE 462.498, 2012, reperibile [online](#).

¹³ Sul punto sia consentito il rinvio a M.C. BARUFFI, *La vis espansiva del diritto dell'Unione europea con riguardo agli status personali e familiari*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 1, pp. 1-15, reperibile [online](#).

¹⁴ D.A.J.G. DE GROOT, *Special Report. EU law and the mutual recognition of parenthood between Member States: the case of V.M.A. v Stolichna Obshtina*, January 2021, p. 6 e 15, reperibile [online](#).

è l'Unione europea¹⁵. Il diritto ad una cittadinanza fa parte del patrimonio di situazioni giuridiche soggettive di un individuo e, come tale, è suscettibile di una protezione ulteriore rispetto alla disciplina nazionale¹⁶. Il quesito che ci si pone è se lo stesso possa dirsi della cittadinanza europea che si caratterizza come «meta-cittadinanza», vale a dire come fonte per i singoli, sia, direttamente, di una serie di diritti e, meno, di doveri, dalla stessa derivanti, sia, indirettamente, per il tramite della cittadinanza dei singoli Stati membri, di ulteriori diritti che necessariamente sono ad essa connessi. L'interrogativo è se essa possa porsi come parametro di misura della discrezionalità di cui godono gli Stati membri nella revoca, come già del resto avviene, ma soprattutto nell'attribuzione della cittadinanza nazionale, quale presupposto imprescindibile per il godimento della cittadinanza dell'Unione¹⁷. D'altra parte, l'appartenenza stessa all'Unione europea fa sì che la nozione di cittadinanza non sia più riconducibile alla mera dimensione statale, ma sia divenuta indicativa di un vincolo che trascende i confini statali per confluire in confini più ampi dove il riconoscimento al cittadino europeo di diritti affermati dall'Unione assume la natura di un vincolo per le possibili esclusioni del possesso della cittadinanza di uno Stato membro, per le limitazioni che possono derivare all'esercizio di quei diritti. Se quello sopra enunciato fosse dunque l'unico possibile quesito, la risposta potrebbe essere rinvenuta già nella giurisprudenza ormai consolidata della Corte di giustizia.

In realtà, dalla accertata dipendenza in entrambe le direzioni delle due cittadinanze, nel senso che quella nazionale costituisce il presupposto di quella europea, consegue che la seconda rappresenti un fattore da considerare in sede di revoca della prima. Da qui scaturisce un diverso e ulteriore quesito. Laddove risultasse che determinati diritti

¹⁵ L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione europea come strumento di tutela dei minori nel contesto di famiglie omogenitoriali: spunti di riflessione per nuovi sviluppi*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, L. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale. Sviluppi normative e approdi giurisprudenziali*, Napoli, 2023, pp. 409-437, spec. p. 427 ss.

¹⁶ G. MILANI, *Il diritto alla cittadinanza nella giurisprudenza della Corte EDU e della Corte IDU: le ragioni di un dialogo mancante*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, pp. 1-27, a p. 1 s., reperibile [online](#). Per l'Italia, dove il diritto alla cittadinanza non trova in effetti uno spazio reale, M. DICOSOLA, *Da cittadini a stranieri. Quali garanzie per il diritto alla cittadinanza?*, in *DPCE online*, 2023, n. 3, pp. 2579-2596, reperibile [online](#). Sul tema v., da ultimo, Corte costituzionale, [sentenza del 30 aprile 2026, n. 63](#) sulla trasmissione della cittadinanza italiana *iure sanguinis* ai discendenti di italiani nati all'estero, in particolare in Brasile. Per un commento si vedano, in questo numero speciale della *Rivista*, i contributi di M. CALOGERO, *Aspetti particolari delle recenti disposizioni urgenti in materia di cittadinanza (decreto legge n. 36/2025 convertito in legge n. 74/2025) e la cittadinanza europea*; A. DI STASI e A. FESTA, *La cittadinanza europea: dalla market citizenship all'attributo "identitario". Brevi riflessioni su uno "statuto" personale in forzato dinamismo alla prova dei nuovi sviluppi giurisprudenziali* e L. PANELLA, *Le omissioni della legge n. 74/2025 e la cittadinanza europea*; nonché B. BAREL, *La riforma della legislazione sulla cittadinanza tra Corte costituzionale e Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2026, n. 2, pp. 1-20, reperibile [online](#); M. INGLESE, *La legge sulla cittadinanza italiana e le convergenze tra la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-19, reperibile [online](#).

¹⁷ Il tema è stato affrontato nel contributo, al quale ci si permette di rinviare, *La circolazione degli status familiari e l'acquisto della cittadinanza nazionale nel rispetto del diritto dell'Unione europea*, in A. DI STASI, M.C. BARUFFI, C. PANELLA (a cura di), *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, cit., pp. 347-379.

riconosciuti ad un individuo dai Trattati necessitano, per il loro godimento, del possesso di una cittadinanza nazionale, lo Stato membro sarebbe conseguentemente e necessariamente tenuto ad attribuire a quell'individuo la cittadinanza nazionale? In termini diversi, se l'attribuzione di diritti propri della cittadinanza europea avviene in presenza di rapporti tra l'individuo e l'Unione che prescindono, in determinate circostanze, dal possesso della cittadinanza nazionale, ma che hanno nello *status* di cittadino di quel determinato Stato una condizione indispensabile per il loro godimento, l'acquisto della cittadinanza diviene, in una ottica funzionale all'attuazione del diritto dell'Unione, la conseguenza irrinunciabile e necessaria dell'operare di quei valori che ogni Stato si è obbligato a ha assunto l'obbligo di garantire ai propri cittadini. In questo modo, il rapporto fra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea finisce per diventare biunivoco e l'autonomia della seconda dalla prima da limite all'esercizio del potere di revoca diviene fattore per l'acquisto in ragione della necessità di garantire l'effettivo esercizio utile di diritti nei Trattati e nella Carta.

Le osservazioni fin qui svolte potrebbero essere facilmente contestate, se non trovassero già ora un riscontro nella giurisprudenza comunitaria, in maniera certamente non esplicita, ma altrettanto sicuramente inconfutabile. Ci si riferisce in generale alla materia del riconoscimento nei vari paesi dell'Unione degli *status* familiari, ai fini e per gli effetti dell'esercizio delle libertà fondamentali di circolazione. In un continuo intreccio tra legami coniugali e filiazione, la Corte è partita dalla situazione dei soggetti provenienti da Paesi terzi, coniugi di cittadini dell'Unione¹⁸, per poi proseguire con quella dei minori nati tramite il ricorso alle varie tecniche di procreazione medicalmente assistita e ai diritti che discendono al riguardo¹⁹. Considerazioni analoghe possono riferirsi anche al caso di minore nato da maternità surrogata legalmente praticata all'estero, cui non venga attribuita la cittadinanza della madre intenzionale²⁰.

4. Il percorso degli *status* personali.

¹⁸ Il riferimento è a Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 5 giugno 2018, [causa C-673/16](#), *Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept c. Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne*, EU:C:2018:385.

¹⁹ La situazione è quella oggetto di esame nel caso noto come *V.M.A* (o *Pancharevo*), deciso dalla Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 14 dicembre 2021, [causa C-490/20](#), *V.M.A. c. Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"*, EU:C:2021:1008, sulla quale sia consentito rinviare a M.C. BARUFFI, *Il riconoscimento della filiazione tra persone dello stesso sesso e la libera circolazione delle persone nell'Unione europea*, in *Famiglia e Diritto*, 2022, pp. 1098-1103; EAD., *Cittadinanza dell'Unione e maternità surrogata nella prospettiva del mercato interno*, cit.

²⁰ I. MARCHIORO, *L'influenza del diritto dell'Unione europea nella formazione e nel riconoscimento degli atti di nascita dei figli di coppie omogenitoriali, tra punti fermi e questioni aperte*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, fascicolo speciale n. 1, Atti del V Convegno nazionale AISDUE, Padova 2-3 novembre 2023, pp. 1-27, a p. 13 ss., reperibile [online](#).

Con riguardo agli *status* familiari, la giurisprudenza UE non si è arrestata alle pronunce *Coman*²¹ e *Pancharevo*²². Nel caso *Cupriak-Trojan*²³ è stato infatti affermato che lo Stato membro di cittadinanza deve riconoscere il matrimonio validamente celebrato in un altro Stato membro quando tale riconoscimento sia necessario per garantire l'effettivo esercizio della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione. Riprendendo la propria precedente giurisprudenza, la Corte ha precisato che il riconoscimento richiesto dal diritto dell'Unione non implica l'obbligo per gli Stati membri di introdurre il matrimonio tra persone dello stesso sesso nel proprio ordinamento interno. Tuttavia, essi devono attribuire effetti giuridici al matrimonio validamente contratto all'estero, predisponendo procedure idonee a garantirne il riconoscimento. Il rifiuto di riconoscere il vincolo matrimoniale creerebbe infatti ostacoli concreti alla vita familiare e all'esercizio dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea non giustificati in base artt. 20 e 21 TFUE, letti alla luce degli artt. 7 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a nulla rilevando considerazioni fondate sull'identità nazionale e sull'ordine pubblico. La Corte ha ribadito infatti che il mero riconoscimento dello *status* acquisito all'estero non incide sulla disciplina nazionale del matrimonio né obbliga lo Stato in questione a modificare la propria legislazione sostanziale. La decisione segna pertanto un ulteriore avanzamento del principio della continuità transfrontaliera degli *status* personali e familiari validamente acquisiti in uno Stato membro per garantire l'effettività della cittadinanza europea e dei diritti fondamentali ad essa collegati, pur lasciando agli Stati membri la competenza a disciplinare il matrimonio.

Forse un po' diverso è stato il cammino relativo agli *status* personali, che si è aperto con il diritto al nome, quale elemento identitario essenziale, ormai pacificamente riconosciuto, e che si è concentrato negli ultimi tempi sull'identità sessuale, aspetto fondamentale dello *status* personale. Nel caso *Mirin*²⁴ è stato così sancito l'obbligo per gli Stati membri di riconoscere il cambiamento di nome e di identità di genere legalmente acquisito in un altro Stato UE, anche se ad esito di procedure diverse da quelle stabilite nello Stato membro di origine del soggetto, al fine di non ostacolare l'esercizio della libera circolazione e di soggiorno. Obbligare il soggetto interessato ad affrontare un nuovo procedimento, che potrebbe condurre a risultati diversi da quelli ottenuti nello

²¹ Sentenza *Coman*, cit.

²² Sentenza *V.M.A.*, cit.

²³ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 25 novembre 2025, [causa C-713/23](#), *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan c. Wojewoda Mazowiecki*, EU:C:2025:917. Il caso riguardava due cittadini polacchi, uno dei quali anche cittadino tedesco, che avevano contratto matrimonio in Germania e avevano successivamente chiesto in Polonia la trascrizione del certificato di matrimonio nei registri dello stato civile. Le autorità polacche avevano respinto la richiesta sulla base della considerazione che l'ordinamento nazionale non ammette il matrimonio tra persone dello stesso sesso.

²⁴ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 4 ottobre 2024, [causa C-4/23](#), *M.A.A. c. Direcția de Evidență a Persoanelor Cluj, Serviciul stare civilă, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, Municipiul Cluj-Napoca*, nota come *Mirin*, EU:C:2024:845. Per un commento, v. F. DEANA, *Dalla libera circolazione*, cit.

Stato membro ospitante, sarebbe in contrasto con il diritto UE, al pari del mancato riconoscimento del cambiamento di genere, anche se basato su mere procedure amministrative, che nel Paese ospitante sono comunque legalmente previste.

Da ultimo, la Corte ha affrontato la questione del c.d. sesso psicologico, rientrando sempre nell'identità di genere, ma, questa volta, di origine psicologica, in quanto non accertato legalmente. La Corte²⁵, seguendo le conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour²⁶, ha ulteriormente rafforzato la tutela dei diritti dei singoli, ritenendo indispensabile il riconoscimento dell'identità di genere di una persona transgender, anche in assenza di trattamenti chirurgici o di un cambiamento in via amministrativa, perché la stessa possa beneficiare di un diritto tutelato dal diritto dell'Unione europea. Nella specie veniva in discussione l'ottenimento di un documento di identità, con l'indicazione del genere corrispondente a quello sentito proprio dalla persona interessata e diverso da quello biologico, necessario per circolare e soggiornare nel territorio dei vari Stati membri e, di conseguenza, per evitare una limitazione dei diritti garantiti alla persona dal diritto UE. Pertanto, ad avviso della Corte, una legislazione nazionale che non consenta la modifica dei dati relativi al genere risultanti dai registri di stato civile di un cittadino che ha esercitato la libera circolazione e ha soggiornato in uno Stato diverso da quello di origine è in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Alla base della decisione della Corte di giustizia risiede la volontà di evitare possibili violazioni dei diritti sostanziali sottostanti la libera circolazione. Uno Stato membro è pertanto tenuto ad indicare sul documento di identità di una persona il sesso che tale persona «si sente» e che corrisponde al suo aspetto fisico, anche qualora non si sia fatto ricorso ad interventi chirurgici o non siano state utilizzate procedure amministrative eventualmente previste, come in *Mirin*, per il cambiamento del sesso. In altre parole, un cittadino, il sig. Shipov di uno Stato membro, la Bulgaria, che ha esercitato la libera circolazione, trasferendosi in un altro Stato membro, l'Italia, deve poter ottenere dal proprio paese di origine (Bulgaria) un documento di identità con l'indicazione del genere in cui si riconosce (c.d. sesso virtuale), in quanto, diversamente, potrebbe avere difficoltà ad esercitare i diritti sostanziali derivanti dalla libera circolazione. Ad avviso della Corte, per «un cittadino dell'Unione che abbia esercitato il proprio diritto di circolare e di soggiornare liberamente in un altro Stato membro e che, durante il suo soggiorno in quest'ultimo, abbia cambiato il proprio prenome e la propria identità di genere, esiste un rischio concreto, a causa del fatto di portare due nomi di battesimo differenti e di vedersi attribuire due identità di genere differenti, di dovere dissipare dubbi riguardo alla propria identità nonché all'autenticità dei documenti prodotti o alla veridicità dei dati in essi contenuti, situazione che costituisce una circostanza idonea ad ostacolare l'esercizio del diritto conferito dall'articolo 21

²⁵ Corte di giustizia, sentenza del 12 marzo 2026, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2026:183, spec. punto 65. Per un commento cfr. A. DAMATO, *Il diritto di circolazione e soggiorno delle persone transgender: una nuova pronuncia della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 8 aprile 2026, reperibile [online](#).

²⁶ Conclusioni del 4 settembre 2025, [causa C-43/24, Shipova](#), EU:C:2025:657, punto 34.

TFUE»²⁷. Una persona con sembianze femminili, in possesso di documenti di identità dai quali risulti un genere diverso, potrebbe infatti avere difficoltà a trovare lavoro e, comunque, potrebbe essere chiamata a fornire giustificazioni in merito ad un aspetto intimo della sua personalità, quale l'identità sessuale, anche solo ad ogni attraversamento di confine. Ai fini dell'esercizio della libera circolazione, la discrepanza tra l'identità di genere vissuta e i dati riportati nei documenti ufficiali può costituire un ostacolo che deve essere rimosso per garantire ai cittadini UE la fruizione dei diritti di matrice europea. Il risultato è che gli Stati membri vedono ridotta la possibilità di imporre ostacoli al riconoscimento degli *status* personali, anche quando la loro matrice è meramente psicologica.

Quella della surrogazione è solo peraltro una delle possibili situazioni che si determinano nel caso di famiglie arcobaleno, ovvero all'interno delle quali il minore ha almeno un genitore che si identifica come *lesbian, gay, bisexual, trans, intersex o queer*, che possono incontrare problemi riguardo al riconoscimento dello status personale, della registrazione della nascita o del rilascio del certificato di nascita, col rischio di ritrovarsi apolidi o con la possibilità di divenirlo.

Le soluzioni di carattere amministrativo²⁸ non appaiono adeguate e soprattutto non soddisfano le esigenze di tutela dei diritti della persona. La politica del doppio binario, che distingue tra circolazione delle persone e circolazione degli *status*, l'una soggetta al diritto dell'Unione, l'altra rimessa alla autonomia identitaria degli Stati fatica ad operare quando ad essere in gioco è la stessa funzione di cerniera della cittadinanza dell'Unione. Allo stato attuale è pertanto possibile immaginare – e la materia della gestazione per altri ne offre un esempio – l'esistenza e il conseguente godimento di diritti connessi alla persona, attribuiti dalle norme dell'Unione e di per sé propri della cittadinanza dell'Unione. Si tratta, *in primis*, del diritto alla libera circolazione, che, per essere goduto, sul piano sostanziale, grazie al riconoscimento degli *status* personali in un determinato Stato rispetto al quale tale libertà di circolazione si esercita, deve necessariamente accompagnarsi al possesso della cittadinanza di detto Stato. Ciò può accadere, infatti, quando un minore privo della cittadinanza di uno Stato membro goda del diritto alla libera circolazione in via derivata per effetto della cittadinanza europea di uno dei genitori. L'inevitabile conseguenza è che il riconoscimento sostanziale dei diritti attribuibili ad una persona a livello dell'Unione, quali propri della cittadinanza europea, finisce così per dipendere da ventisette modi diversi di attribuire la cittadinanza a livello statale, ciascuno

²⁷ Sentenza *Shipova*, cit., punto 39.

²⁸ In merito agli strumenti di carattere amministrativo v. G. ZACCARONI, *Fundamental Rights and Disruptive Technologies: a Right to Personal Identity under the European Multi-level System of Protection?* in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 3, pp. 143-166, reperibile [online](#).

frutto di scelte discrezionali, di regola insindacabili²⁹, con altrettanti differenti regimi. Ciò ha sempre più di frequente comportato che la cittadinanza UE «si confrontasse (e scontrasse) con i vari ordinamenti giuridici dei suoi Stati membri nelle materie di loro competenza quali, ad es., il matrimonio, la filiazione e la cittadinanza»³⁰, con una rilevanza del tutto particolare nel caso del legame di filiazione in seno ad unioni LGBTIQ+³¹.

Il vero quesito diviene dunque se, alla luce dei diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'Unione e dal diritto internazionale, possa configurarsi - laddove il possesso della cittadinanza nazionale sia necessario per l'effettivo esercizio dei diritti che l'ordinamento dell'Unione europea riconosce per il tramite della sua cittadinanza - un vero e proprio diritto a che alla persona venga attribuita la cittadinanza dello Stato membro con cui la stessa presenti un collegamento talmente rilevante da condizionare l'esercizio della discrezionalità di cui gode il singolo Stato in materia di cittadinanza. Per tornare all'esempio di prima, la persona che può godere di riflesso dei diritti connessi alla cittadinanza UE dovrà anche poter godere del «diritto al rispetto della propria vita privata e familiare» ai sensi dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, letto eventualmente in combinazione con il successivo art. 24 sui diritti dei minori, e, in ogni caso, garantito dall'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, standard minimo di protezione in base all'art. 53 della stessa Carta. L'ipotetico diniego di attribuzione della cittadinanza, nella misura in cui interferisca con il godimento di tali diritti, configura una violazione da parte dello Stato in questione dell'obbligo di protezione dei diritti della persona assunto con la adesione all'Unione europea. La giurisprudenza della Corte si è spinta fin dove poteva in base alla legislazione secondaria,

²⁹ Si veda Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 29 aprile 2025, [causa C-181/23, Commissione c. Malta](#), EU:C:2025:283. Tra i vari commenti si veda, per tutti, S. MARINAI, *From Loss to Acquisition of Nationality: Union Citizenship and the (Still) Indeterminate Limits of State Competence*, in questo numero speciale della *Rivista*.

³⁰ L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione*, cit., p. 410.

³¹ La sentenza *Pancharevo*, cit., ha segnato un ulteriore passo nel cammino della costruzione della cittadinanza UE come cittadinanza di diritti che finiscono per prescindere dalla libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE, che pure ha rappresentato il momento di avvio del percorso di costruzione della natura sostanziale della cittadinanza stessa. Di qui l'attribuzione al minore, cittadino dell'Unione, nato da genitori dello stesso sesso di tutta una serie di diritti che finiscono per prescindere e sovrapporsi a quelli che l'ordinamento nazionale è disposto a riconoscerli. Ma la sentenza è anche rilevante per l'ulteriore estensione, che, seppure in via incidentale, la Corte di giustizia compie dei diritti attribuibili in base ad un legame concreto e genuino con l'ordinamento dell'Unione, indipendentemente da possesso di una cittadinanza nazionale, quasi che esistesse un diritto naturale alla cittadinanza europea che si acquisisce secondo criteri autonomi che di per sé non necessariamente coincidono con quelli che ogni Stato membro può stabilire nell'esercizio del suo potere sovrano. Nel senso che «le potenzialità della cittadinanza europea sono state ulteriormente valorizzate dalla Corte nel momento in cui si precisa che le stesse conclusioni sarebbero state valide anche nell'ipotesi in cui il minore non avesse posseduto la cittadinanza bulgara e, di conseguenza, dell'Unione)», dal momento che «la cittadinanza europea di uno dei genitori sarebbe stata sufficiente a qualificare il minore (...) come discendente (...) di un cittadino dell'Unione», v. 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, pp. 555-565, a p. 564.

e in particolare estendendo l'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva 2004/38/CE³², ma lì si è apparentemente arrestata, di fronte al limite posto dall'esercizio dei poteri sovrani degli Stati membri in materia di cittadinanza³³, anche quando l'effetto sia quello di relegare il minore nella apolidia.

5. Il vincolo della «Società europea» e la giurisprudenza costituzionale.

In questo contesto è evidente che gli stessi modi di acquisto (e perdita) della cittadinanza dell'Unione e il correlato obbligo di rispetto dell'identità nazionale non possono rimanere neutrali rispetto ai processi evolutivi in atto in termini di sviluppi normativi e di approdi giurisprudenziali. Soprattutto di fronte alle dinamiche trasformative del modello di famiglia internazionale e di identità personale e familiare come conseguenza della accresciuta mobilità dei cittadini, il collegamento altrettanto mobile tra cittadinanza e sovranità, letto attraverso il prisma dei valori e principi fondamentali, acquista rilevanza e dimensione ben diverse, sottraendosi la prima sempre più alla competenza statale e corrispondentemente riducendosi in misura analoga la seconda, in quanto soggetta comunque al rispetto dei valori accettati e resi comuni con l'ingresso nell'Unione europea, non a caso definita comunità di valori. È agevole rilevare come la cittadinanza, sia essa europea o nazionale, sia per sua natura bifronte, vale a dire che da un lato include, dall'altro esclude: con la sua concessione esprime il legame di appartenenza di un individuo alla comunità di riferimento, mentre, per chi non la possiede, traccia una linea tra gruppi differenziati all'interno di quella stessa comunità, cioè tra chi, cittadino, vi appartiene pienamente in termini di *status* e relazioni anche politiche e chi invece non cittadino non ha il pieno godimento di tali diritti e libertà. Ciò è ben noto in termini di cittadinanza nazionale, mentre non ci pare sia stato ancora adeguatamente esplorato con riferimento alla cittadinanza europea, anch'essa portatrice di un legame di appartenenza ad una comunità (di valori) da cui sono esclusi, in via di principio, coloro che non sono prima anche cittadini di uno Stato membro³⁴. Fin qui non vi sarebbe peraltro nulla di diverso ontologicamente da quanto già osservato a livello statale, mutando solo il livello di appartenenza alle due comunità, da statale a sovranazionale.

³² [Direttiva 2004/38/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE. Cfr. E. GUALCO, Habemus Pancharevo - *A new chapter of the EU citizenship fairy-tale*, in *BlogDUE*, 22 marzo 2022, reperibile [online](#).

³³ Riguardo alle possibili interferenze fra esercizio delle competenze statali e competenze dell'Unione L. RICCARDI, *La cittadinanza dell'Unione europea*, cit., p. 424 s.

³⁴ G. MILANI, *La naturalizzazione nel diritto comparato europeo: verso un diritto alla cittadinanza?*, in *DPCE online*, 2023, n. 3, pp. 2565-2577, reperibile [online](#).

A determinare un cambiamento radicale di prospettiva è il fatto che con la cittadinanza dell'Unione a mutare è soprattutto il verso dell'inclusione, dovendo la concessione della cittadinanza nazionale operare per assicurare la più ampia possibilità di godimento dei valori dell'Unione e di esercizio dei diritti fondamentali ad essa connessi, e dunque l'integrazione e la coesione della stessa comunità europea, e non già per impedire, con il suo diniego, la possibilità di esserne parte e di sentirsi parte integrante di essa³⁵.

Strumento di questa «rivoluzione», di matrice ancora una volta giurisprudenziale, è quel principio di proporzionalità che, tradizionalmente inteso come limite negativo alla discrezionalità dell'esercizio dei poteri sovrani, assurgerebbe, mutando il proprio segno, a parametro della legittimità del diniego di attribuzione di detta cittadinanza, ove tale diniego finisca per escludere l'esercizio dei diritti fondamentali connessi alla cittadinanza europea.

Il ricorso alla libertà di circolazione per imporre in concreto il godimento di determinati diritti altrimenti negati può porre rimedio a talune conseguenze negative, ma non consente il completo godimento di tali diritti che solo il pieno possesso della cittadinanza europea per il tramite di una attribuzione «vincolata» della corrispondente cittadinanza nazionale, in ragione del rispetto del diritto dell'Unione, può garantire. Di qui l'impossibilità per lo Stato di negare la cittadinanza ove i motivi addotti non siano «proporzionali»³⁶. Ma, quest'ultimo passo potrebbe appartenere ad un futuro prossimo venturo. Quel che è certo è che l'esercizio della libera circolazione e dei diritti ad essa connessi può prescindere dalla cittadinanza dello Stato in questione, essendo riconducibile alla sussistenza in astratto delle condizioni per il possesso della cittadinanza dell'Unione.

È stato scritto³⁷ che il legame che unisce l'individuo al territorio ai sensi dell'art. 2 TUE è la metafora di una «European Society» dove lo spazio è inteso nel senso di ideali e valori. Essere privato della cittadinanza nazionale, rendendogli impossibile la libera circolazione, significherebbe allora escludere l'individuo da tale società. Ciò è però possibile, secondo la giurisprudenza risalente al caso *Ruiz Zambrano*³⁸, solo se le regole sovraordinate di tale Società lo consentono; di qui lo scrutinio secondo il parametro di

³⁵ Come rileva l'Avvocato generale Poiares Maduro, «se è vero che la cittadinanza di uno Stato membro condiziona l'accesso alla cittadinanza dell'Unione, è altrettanto vero che l'insieme dei diritti e degli obblighi inerenti a quest'ultima non può essere limitato ingiustificatamente dalla prima»: conclusioni del 30 settembre 2009, [causa C-135/08](#), *Janko Rottmann c. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2009:588, punto 23.

³⁶ Sull'incidenza del principio in esame sul riconoscimento della cittadinanza nazionale v. R. PALLADINO, *Il principio di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea. Natura, funzioni e controllo*, Bari, 2024, p. 121 ss.

³⁷ L. AZOULAI, *Transfiguring European Citizenship: From Member State Territory to Union Territory*, in D. KOCHENOV (ed.), *EU Citizenship and Federalism*, Cambridge, 2017, pp. 178-203.

³⁸ Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza dell'8 marzo 2011, [causa C-34/09](#), *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*, EU:C:2011:124.

proporzionalità e di rispetto dei diritti fondamentali³⁹, proprio dell'Unione e non degli Stati, di tale «allontanamento forzoso». Tuttavia, può valere anche il contrario, ovvero l'appartenenza alla Società europea, intesa quale comunità di valori, può agire anche nel verso opposto, di riconoscere cioè la libertà di circolazione quando ciò si renda necessario per il godimento di quei diritti che competono all'individuo anche ove difetti la condizione della cittadinanza nazionale, quale preconditione presupposto di quella dell'Unione.

Il progressivo convergere della cittadinanza nazionale e di quella europea verso l'adozione, ai fini dell'attribuzione, di criteri tra loro coerenti emerge, anche, dalla più recente giurisprudenza della nostra Corte costituzionale⁴⁰. Nella citata sentenza 63/2026, la Consulta muove dalla premessa che se, da un lato, materie come quella della cittadinanza rientrano nella competenza degli Stati membri, dall'altro, ciò non impedisce che, «in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo»⁴¹. Di conseguenza, la revoca della cittadinanza nazionale dovrà rispettare, per il suo impatto immediato sulla titolarità di quella europea e quindi sul godimento dei diritti che da essa derivano, «alcuni principi eurounitari, come quello di proporzionalità». Ma non è tutto. Anche la disciplina delle condizioni d'acquisto della cittadinanza nazionale «deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima»⁴². Ne discende che «tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea» deve esistere «un rapporto di coerenza» che si esprime nella sussistenza di «rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini» e nella «reciprocità di diritti e doveri» che rispecchiano esattamente i requisiti e le esigenze della cittadinanza europea⁴³, come già rilevato dalla stessa Consulta nella sentenza 142/2025⁴⁴. In conclusione, «[i] principi costituzionali, che

³⁹ Così già Corte di giustizia, sentenza dell'11 luglio 2002, [causa C-60/00](#), *Mary Carpenter c. Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:434.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit. Per un commento, vedi A. VON BOGDANDY, *Perché è importante che la Corte costituzionale italiana parli di società europea*, in *Unione europea e diritti*, 2026, n. 2, pp. 1-5, reperibile [online](#), il quale rileva come i giudici della Consulta inseriscano «il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione in una cornice più ampia: non soltanto quella dei diritti individuali garantiti dall'art. 20 TFUE, ma quella di una formazione sociale europea fondata sui valori dell'art. 2 TUE» (p. 1 s.). La Corte costituzionale riconosce così «che la cittadinanza nazionale non è più una questione esclusivamente interna, poiché essa apre l'accesso alla cittadinanza europea e, dunque, incide sulla composizione giuridica della società europea» (p. 2). In altri termini, la cittadinanza europea si costruisce attraverso gli Stati membri presupponendo una «coerenza tra i legami costituzionali nazionali e il quadro valoriale dell'Unione» (p. 3). Così intesa la questione della cittadinanza non può essere «ridotta a una mera tecnica amministrativa o genealogica» (p. 4), ma va «pensata anche alla luce dell'Unione come società giuridicamente strutturata» (*ibid.*), in modo da essere intesa come «*status* di appartenenza ad una formazione sociale fondata su valori comuni, sebbene nella pluralità delle appartenenze nazionali» (p. 5).

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit., punto 8.2.5 Considerato in diritto.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Corte costituzionale, [sentenza del 31 luglio 2025, n. 142](#), punto 11.3 Considerato in diritto.

concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori numeri dall'art. 2 TUE che stanno alla base della "società europea". Proprio questa omogeneità di valori permette allo stesso individuo di sentirsi al contempo italiano ed europeo e di avere una doppia affiliazione al popolo italiano e alla "società europea"»⁴⁵. Attraverso le lenti dei valori comuni si può così intravedere il formarsi della convinzione che l'interazione tra le due cittadinanze possa essere bidirezionale, laddove quei valori lo richiedano. Il rischio è che altrimenti la cittadinanza dell'Unione finisca per rimanere «virtuale», per usare il linguaggio della Corte costituzionale, e non si concretizzi nell'acquisto della cittadinanza nazionale, impedendo la piena appartenenza alla Società europea, pur sussistendo le condizioni perché, secondo il significato della cittadinanza europea, ciò possa avvenire.

Nella precedente sentenza 142/2025 la Consulta si era chiesta se e in quali condizioni il vincolo di filiazione non potesse più svolgere la funzione sua propria di far acquisire la cittadinanza italiana⁴⁶. Ora invece, stabilita la comune appartenenza delle due forme di cittadinanza ad una società europea fondata su valori comuni, si porrebbe la questione di quali siano le condizioni per cui il vincolo di filiazione riconosciuto dal diritto dell'Unione ai fini propri di tale ordinamento per consentire l'esercizio dei diritti connessi alla cittadinanza europea possa divenire condizione l'acquisizione della cittadinanza italiana. La risposta ci pare debba essere che l'omogeneità dei valori alla base di entrambi i legami debba far sì che, perché la Società europea sia veramente tale, la corrispondenza debba essere biunivoca e anche, di regola, completa. Vale a dire che entrambe le cittadinanze devono concorrere, seppure su piano diversi, alla realizzazione di tali valori, evitando che il non possesso della cittadinanza nazionale possa impedire il pieno esercizio da parte dell'interessato dei diritti insiti in quella europea e riconosciutigli in base a quell'ordinamento, fermo restando che eventuali eccezioni contemplate dal diritto nazionale possono operare solo a condizione che non pregiudichino ingiustificatamente la condizione giuridica propria dell'altro ordinamento. Ancora una volta, dunque, la conclusione che potrebbe trarsi dalla giurisprudenza costituzionale, in una prospettiva di prossima evoluzione, è che gli strumenti del diritto nazionale devono essere interpretati e quindi applicati in modo conforme al diritto dell'Unione, riconoscendo la sussistenza dello stato di filiazione ai fini dell'attribuzione dello *status civitatis* ogniqualvolta tale *status* sia riconosciuto dal diritto europeo ai fini della libera

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenza 63/2026, cit., punto 8.2.5 Considerato in diritto. Sotto un diverso profilo a completare e rendere più robuste le fondamenta della società comune concorre inequivocabilmente la [sentenza della Corte costituzionale del 12 maggio 2026, n. 71](#), che, con il suo «monismo cooperativo», segna una netta presa di posizione a favore di una trama sempre più fitta di interdipendenza tra i diversi ordinamenti, unionale e nazionale, attraverso il ruolo svolto dalle Corti costituzionali dei singoli Stati membri: per un commento, vedi P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *federalismi.it*, 2026, n. 16, pp. IV-XIV, reperibile [online](#).

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenza 142/2025, cit., punto 12.1 Considerato in diritto.

circolazione, avendo come presupposto entrambe principi e valori omogenei, propri della società europea, quale casa comune dei cittadini degli Stati membri.

Delle due direzioni – quella in cui la libera circolazione si nutre dei valori per operare indipendentemente dalla cittadinanza nazionale e quella in cui la libera circolazione è strumento dell’attuazione dei valori, finendo per imporre agli Stati limitazioni alla loro potestà discrezionale in tema non solo di perdita ma anche, ed questa la novità, di acquisto della cittadinanza nazionale – noi preferiamo la seconda, pur consapevoli di procedere su un terreno per molti versi inesplorato e su cui anche si giocherà il possibile trasformarsi dell’Unione in una organizzazione federale. Nel momento, infatti, in cui la protezione dei valori comuni si imponesse sugli Stati membri obbligandoli non solo a riconoscere il diritti strettamente strumentali alla libera circolazione, ma anche ad attribuire agli individui quegli *status* anche pubblicistici, quali la cittadinanza, indispensabili per il pieno godimento di tutti i diritti connessi a tali valori, allora il primato del diritto dell’Unione da principio per regolare i rapporti tra le fonti assurgerebbe a regolamentazione dei rapporti tra la sovranità divenuta federale e quella statale, divenuta definitivamente subordinata. In questa nuova prospettiva va dunque letta l’affermazione che quello alla cittadinanza sia un diritto umano fondamentale, riconosciuto nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁴⁷ e divenuto parte integrante dei diritti richiamati dall’art. 2 TUE. Se infatti tale affermazione viene comunemente correlata al concetto di Stato e alla attribuzione della cittadinanza in base a quest’ultimo, letta invece nel prisma dei valori dell’Unione e della cittadinanza europea che li esprime, essa non è più da tempo dominio riservato degli Stati ma, in circostanze peraltro ancora eccezionali, è riferibile al rapporto che si determina tra l’individuo e direttamente l’Unione che finisce per imporre allo Stato membro di rendere possibile il godimento dei diritti in cui quei valori si concretizzano mediante l’attribuzione della cittadinanza nazionale.

6. Conclusioni.

Gli *status* personali e familiari costituiscono un esempio di come la libera circolazione si confronti con la cittadinanza, ovvero di come l’esercizio delle libertà fondamentali debba conciliarsi con il rispetto dei principi fondamentali degli ordinamenti interni, o per dirla in modo ancora diverso, di come i valori dell’Unione possano essere limitati dalla necessità di salvaguardare l’identità nazionale quale espressione della sua sovranità, che si manifesta col limite dell’ordine pubblico. La domanda cui occorre rispondere per sapere che cosa alla fine prevalga è quali siano i valori o diritti

⁴⁷ [Dichiarazione Universale dei Diritti Umani](#), adottata il 10 dicembre 1948, il cui art. 15, nella versione non autentica nella lingua italiana, così recita: «1. Ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza. 2. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua cittadinanza, né del diritto di mutare cittadinanza».

fondamentali che si impongono con riguardo al diritto di famiglia. La risposta è che più valori, dalla dignità personale, ai diritti umani alla eguaglianza, insistono sui rapporti di famiglia, nessuno direttamente, ma tutti concorrendo a fissare taluni confini che gli ordinamenti nazionali non possono oltrepassare in un reciproco bilanciamento. Va ancora individuato quale sia lo strumento attraverso il quale si deve realizzare questo bilanciamento, per il vero sempre meno in equilibrio e col piatto della bilancia che pende a favore del diritto dell'Unione, per il restringersi progressivo degli spazi in cui può operare il limite dell'ordine pubblico. In realtà, la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di famiglia in senso lato, ponendo al centro delle proprie decisioni la questione della libera circolazione del cittadino europeo quale veicolo per il godimento dei diritti assicurati dall'ordinamento UE, finisce per rendere di fatto secondarie le questioni di diritto internazionale privato dello Stato interessato, riducendo o addirittura escludendo le possibili restrizioni per motivi di ordine pubblico. La sentenza *Cupriak-Trojan*, del 25 novembre 2025⁴⁸, non può che essere letta in tal senso. Secondo una giurisprudenza che deve ritenersi consolidata, l'obbligo di riconoscere gli effetti degli *status* personali e familiari validamente costituiti in un altro Stato membro opera alla stregua di «limite funzionale all'autonomia normativa statale, giustificato dall'esigenza di garantire l'effettività della libertà di circolazione»⁴⁹, con la conseguenza che, qualora la trascrizione dell'atto di matrimonio costituisca l'unico strumento previsto dall'ordinamento nazionale idoneo ad assicurare il riconoscimento, lo Stato membro è tenuto a consentirla anche alle coppie dello stesso sesso per non compromettere l'effettività dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione. Si tratterebbe a questo punto di valutare l'impatto di questa giurisprudenza in tema di matrimoni sulla trascrizione degli atti di nascita e sul correlato limite dell'ordine pubblico. L'intensità particolare dei principi presenti nei vari ordinamenti interni e soprattutto, in un ordinamento come quello italiano, la valenza pubblicistica del divieto della pratica di procreazione⁵⁰ in oggetto rendono sicuramente non agevole una mera trasposizione dei principi sanciti dalla Corte in tema di unioni omosessuali e, in precedenza, di riconoscimento di *status* personali (di genere)⁵¹ e, ripetutamente, di diritto al nome⁵², assumendo il principio del rispetto identità

⁴⁸ Sentenza *Cupriak-Trojan*, cit. Per un commento, con riguardo, in particolare ai profili di diritto internazionale privato, cfr. M. GRASSI, *Finchè patria non ci separi? La libera circolazione dei matrimoni same-sex all'interno dell'Unione europea nella recente sentenza Wojewoda Mazowiecki*, in *SIDIBlog*, 16 gennaio 2026, pp. 1-10, reperibile [online](#).

⁴⁹ M. GRASSI, *Finchè patria*, cit., p. 4.

⁵⁰ Valenza pubblicistica che si riflette sulla questione della legge regolatrice degli accordi di gestazione per altri, per i quali si applica in via esclusiva la disciplina italiana che sancisce la loro nullità, in quanto normativa di applicazione necessaria ai sensi dell'art. 9 del regolamento Roma I ([regolamento \(CE\) n. 593/2008](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali).

⁵¹ Sentenza *Mirin*, cit.

⁵² Nella vasta bibliografia in materia, cfr. F. DEANA, *Dalla libera circolazione*, cit., spec. p. 130, anche per ulteriori riferimenti in materia.

nazionale una funzione di contraltare all'esercizio della libertà di circolazione, nell'esercizio della discrezionalità riconosciuta al singolo Stato pur sempre nei limiti fissati dallo stesso diritto dell'Unione, ma ben più ampia in questo caso di quella di cui gode lo stesso Stato in altri ambiti del diritto di famiglia. A ciò si aggiunge, che in apparenza, pur con tutte le sue criticità, il nostro ordinamento già conosce una forma di riconoscimento giuridico dello *status* del nato da gestazione per altri. L'istituto dell'adozione in casi particolari costituisce infatti una modalità di riconoscimento giudicata idonea a garantire in termini sostanzialmente ritenuti equivalenti, il godimento dei diritti connessi allo *status* di filiazione.

Un esame di diritto comparato delle soluzioni accolte nei diversi paesi può consentire di cogliere come vengano temperate le esigenze di protezione della madre surrogata, della coppia di genitori d'intenzione e del minore nei diversi modelli ispirati vuoi in senso proibizionistico vuoi più aperto. Ne emerge una assenza di un consenso in materia tra gli Stati che si riflette anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, al di là delle affermazioni relative alla imprescindibile esigenza di tutela del *best interest* del minore, riconosce una ampia discrezionalità ai legislatori nazionali nel selezionare il modello di disciplina che ritenga più adatto alla propria matrice costituzionale. In questo quadro particolarmente significativa risulta, anche per i più recenti sviluppi legislativi, la posizione italiana, dove, a fronte di un modello rigidamente proibizionista, la Corte costituzionale, pur non investita direttamente da una questione avente ad oggetto la legittimità del divieto previsto dalla legge n. 40/2004⁵³, ha affermato, da un lato, che «la pratica della maternità surrogata offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane»⁵⁴ e, dall'altro, che gli interessi del minore nato da surrogazione di maternità svolta all'estero devono essere bilanciati, mediante una valutazione caso per caso, «alla luce del criterio di proporzionalità, con lo scopo legittimo perseguito dall'ordinamento di disincentivare il ricorso alla surrogazione di maternità, penalmente sanzionato dal legislatore»⁵⁵. L'obiettivo è dunque quello di distinguere la regolamentazione dell'accesso a tale modalità di procreazione dagli effetti che in termini di filiazione si vengono comunque a produrre. Non è infatti il diritto alla genitorialità, ove esista, ad essere centrale, ma l'interesse superiore del minore, che impone il riconoscimento giuridico di rapporti genitoriali di fatto, consolidati e realmente significativi.

⁵³ [Legge 19 febbraio 2004, n. 40](#), Norme in materia di procreazione medicalmente assistita.

⁵⁴ Corte costituzionale, [sentenza del 18 dicembre 2017, n. 272](#), punto 4.2 Considerato in diritto.

⁵⁵ Corte costituzionale, [sentenza del 9 marzo 2021, n. 33](#), punto 5.5 Considerato in diritto. Sull'evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale e i suoi più recenti approdi, vedi E. NAVARRETTA (a cura di), *Persona e relazioni familiari*, in G. AMOROSO (diretto da), *Le pronunce di illegittimità costituzionale in settanta anni di attività della Corte costituzionale*, vol. III, Milano, 2026.

ABSTRACT: L'articolo esamina l'incidenza della cittadinanza dell'Unione europea sul riconoscimento degli *status* personali e familiari, con particolare attenzione ai minori nati mediante maternità surrogata, muovendo dalla pluralizzazione dei modelli familiari e dalla crisi delle tradizionali categorie della filiazione, ed evidenziando il ruolo della libera circolazione quale parametro di continuità transfrontaliera degli *status*. L'indagine ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia nella materia trattata, nonché le più recenti sentenze della Corte costituzionale italiana, prospettando una possibile evoluzione verso un limite funzionale alla discrezionalità statale anche nell'attribuzione della cittadinanza nazionale, ove necessaria all'effettivo godimento dei diritti dell'Unione attraverso una lettura della cittadinanza europea come *status* di appartenenza a una «società europea» fondata su valori comuni, idonea a incidere sulla disciplina nazionale degli *status*.

PAROLE CHIAVE: cittadinanza europea; *status* personali e familiari; libera circolazione; identità nazionali, valori dell'Unione.

Legal issues on citizenship and personal and family status (with particular regard to children born through surrogacy)

ABSTRACT: The article examines the impact of Union citizenship on the recognition of personal and family status, with particular regard to children born through surrogacy. Starting from the pluralisation of family models and the crisis of the traditional categories of filiation, it highlights the role of free movement as a criterion for the cross-border continuity of status. The analysis reviews the case law of the Court of Justice on the subject, as well as the most recent judgments of the Italian Constitutional Court, and envisages a possible evolution towards a functional limitation on State discretion, including in the attribution of national citizenship, where this is necessary for the effective enjoyment of rights conferred by Union law. This is achieved through an interpretation of European citizenship as a status of belonging to a "European society" founded on common values and capable of affecting national rules governing personal and family status.

KEYWORDS: Union citizenship; personal and family status; free movement; national identities; Union values.