

Cittadinanza europea e identità di genere: la sentenza *Shipova*

di Omayma Brahmi

Title: European citizenship and gender identity: the *Shipova* judgement

Keywords: Transidentity; Fundamental rights; Personal status recognition; EU citizenship

1. – Il tema del riconoscimento dei diritti legati all'identità di genere nell'ordinamento dell'Unione europea riemerge in maniera significativa nella recente sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 12 marzo 2026 nella causa *Shipova* (C-43/24). La denominazione stessa della causa, originariamente rubricata “*Shipov*” e successivamente modificata nella versione femminile, può leggersi come indice della sensibilità istituzionale verso la dimensione identitaria oggetto della controversia e, al tempo stesso, anticipa quelle che sono le tensioni tra competenza nazionale in materia di stato civile e tutela dei diritti fondamentali connessi all'esercizio della libertà di circolazione (art. 21 TFUE).

Nello specifico, la Corte è nuovamente chiamata a confrontarsi con il tema della rettifica dei dati anagrafici relativi al sesso da parte dello Stato di origine di una persona *transgender* che abbia esercitato il suddetto diritto di libera circolazione. La decisione, dunque, si inserisce in un percorso giurisprudenziale nel quale il diritto dell'Unione, pur non disponendo di una competenza diretta in materia di stato civile, tende ad intervenire sempre più frequentemente nei casi in cui vi sia un'interferenza con l'effettivo esercizio dei diritti e le libertà fondamentali sancite nei Trattati.

2. – In sintesi, il procedimento riguarda K.M.H., cittadina bulgara, registrata alla nascita come persona di sesso maschile. Nel 2014 le era stata diagnosticata una disforia dell'identità di genere, manifestatasi anche sul piano sociale e relazionale. Trasferitasi successivamente in Italia, dove risiede stabilmente e ha instaurato un rapporto familiare con un cittadino italiano, K.M.H aveva intrapreso un percorso di terapia ormonale. Successivamente, presentò alle autorità bulgare la domanda di rettificazione dei propri dati anagrafici affinché fossero conformi all'identità da lei vissuta. La richiesta era stata, tuttavia, respinta.

Il rifiuto da parte delle autorità si fondava sull'interpretazione secondo cui la nozione di “sesso” nell'ordinamento bulgaro dovesse essere intesa esclusivamente in senso biologico, con richiamo a principi morali e religiosi ritenuti sotesi alla disciplina interna. Tale orientamento, confermato nei vari gradi di giudizio, è stato, tuttavia, rimesso in discussione dalla Corte suprema di Cassazione bulgara, la quale, nutrendo dubbi circa la compatibilità dell'impianto normativo nazionale con il

diritto dell'Unione, decise di adire la Corte di giustizia mediante rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

La Corte di giustizia, nel pronunciarsi, ha affermato che il diritto dell'Unione osta a una normativa nazionale che impedisca la modifica dei dati relativi all'identità di genere - inclusi nome, cognome e codice identificativo personale - nei registri dello stato civile di un cittadino che abbia esercitato la libertà di circolazione. In tale prospettiva, la Corte, accogliendo le conclusioni dell'Avvocato generale de la Tour, ha attribuito ai documenti di identità una funzione che trascende la dimensione meramente amministrativa, qualificandoli come strumenti essenziali per l'effettivo esercizio dei diritti connessi allo *status* di cittadinanza dell'Unione. L'Avv. generale aveva, del resto, rimarcato come la mancata corrispondenza tra l'identità vissuta della ricorrente e i dati anagrafici la esponesse a concreti ostacoli quotidiani, incidendo non solo sulla libertà di circolazione, ma anche su profili quali la dignità personale, la vita privata e l'accesso al lavoro (para. 16 del parere).

3. – La pronuncia, come già anticipato, si colloca in un filone giurisprudenziale in continua evoluzione, includendo casi quali *García Avello* (C-148/02), *Grunkin e Paul* (C-353/06), *Coman* (C-673/16) e *V.M.A. "Pancharevo"* (C-490/20), sino al più recente *Mirin* (C-4/23), accomunati dall'emersione di questioni inerenti allo *status* personale quali potenziali ostacoli all'esercizio della libertà di circolazione.

Tuttavia, rispetto a tali precedenti, *Shipova* presenta un profilo innovativo. In *Mirin* (C-4/23), la Corte si occupò del riconoscimento, da parte dello Stato di origine, di uno *status* personale già acquisito in un altro Stato membro. In questo caso, invece, non vi è stato alcun mutamento di sesso previamente riconosciuto da un ordinamento straniero. La Corte fu quindi chiamata a stabilire se il diritto dell'Unione imponga allo Stato di origine di predisporre una procedura di rettificazione, anche in assenza di un previo riconoscimento da parte di un altro Stato membro.

È bene anche ricordare come la sentenza *Coman* rappresenti un passaggio particolarmente significativo nella giurisprudenza europea, avendo riconosciuto la rilevanza, ai fini dell'art. 21 TFUE, del matrimonio tra persone dello stesso sesso validamente contratto in un altro Stato membro, al fine di garantire al coniuge del cittadino dell'Unione il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nello Stato membro di origine, assicurando così la continuità della vita familiare transfrontaliera. I giudici di Lussemburgo adottarono allora un'interpretazione evolutiva della direttiva 2004/38, letta in combinato disposto con l'art. 21 TFUE, rafforzando l'idea secondo cui lo *status* personale diviene giuridicamente rilevante nell'ordinamento dell'Unione nella misura in cui incide sull'effettivo esercizio della libertà di circolazione.

4. – A sostegno delle proprie argomentazioni, la Corte di giustizia richiamò le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima, attraverso la sentenza *Goodwin c. Regno Unito*, affermò che l'art. 8 CEDU impone agli Stati l'obbligo di predisporre procedure di riconoscimento dell'identità di genere che siano "chiare, accessibili ed effettive" (para. 66). In linea con tale orientamento, l'Avvocato generale, ritenne incompatibile con il diritto dell'Unione una normativa nazionale che escluda in via assoluta la rettificazione dei dati relativi al genere, poiché una simile esclusione comprometterebbe tanto l'effettività dei diritti fondamentali garantiti dall'art. 7 della Carta quanto l'esercizio delle libertà connesse allo *status* di cittadinanza dell'Unione tutelate dai Trattati.

5. – Nonostante i significativi sforzi compiuti dalla Corte di giustizia, il panorama europeo in materia continua a caratterizzarsi per una marcata disomogeneità tra gli Stati membri, riflesso di differenti modelli di bilanciamento tra autodeterminazione dell'individuo, accertamento statale dello *status* e tutela dei diritti fondamentali.

In alcuni ordinamenti si è consolidato un approccio fondato sul principio di autodeterminazione (noto anche come “*self-determination*”), che riconosce l'identità di genere quale espressione immediata della libertà personale, sottraendola a logiche di natura medico-giudiziale. In tale prospettiva si collocano, in particolare, Malta e Spagna, considerate tra le esperienze più avanzate nel contesto europeo.

Nell'ordinamento maltese, il *Gender Identity, Gender Expression and Sex Characteristics Act* del 2015 ha introdotto un sistema di rettificazione interamente amministrativo, fondato sul principio della *self-identification* e basato su una mera dichiarazione, senza alcun presupposto medico, psicologico o chirurgico. Il procedimento si distingue inoltre per la sua rapidità e vincolatività, riducendo sensibilmente il margine di discrezionalità amministrativa e collocandosi in linea con gli standard sopracitati elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di art. 8 CEDU.

Analogamente, sebbene con una disciplina meno articolata in materia, la Spagna, mediante la *Ley 4/2023* (c.d. *Ley Trans*), ha introdotto un sistema di *self-identification* accessibile a partire dal sedicesimo anno di età.

In posizione intermedia possiamo collocare l'ordinamento italiano. Sebbene la l. n. 164 del 1982 continui a prevedere un procedimento di natura giudiziale per la rettificazione dell'attribuzione del sesso anagrafico, l'approccio si è progressivamente evoluto rispetto all'impianto originario, il quale subordinava la rettificazione all'intervento chirurgico. L'art. 31, co. 4, D. Lgs. 1° settembre 2011, n. 150 unitamente alla giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Civ., sez. I, sentenza 20 luglio 2015, n. 15138) e della Corte costituzionale (Corte cost. sentt. 221/2015 e 180/2017) ha infatti progressivamente attenuato il rilievo dei requisiti medico-chirurgici, escludendone la necessità valorizzando invece una valutazione complessiva del percorso di transizione e della stabilizzazione dell'identità di genere vissuta dall'individuo. Ne risulta, dunque, un modello ancora imperniato sul controllo giurisdizionale, ma sempre più orientato verso una logica di “de-medicalizzazione”, senza però raggiungere una piena affermazione del principio di *self-identification*.

D'altro canto, permangono ordinamenti nei quali la procedura di riconoscimento dell'identità di genere risulta fortemente limitata o caratterizzata da una marcata incertezza applicativa, con la conseguenza (e il rischio) di non garantire l'esito positivo della richiesta. Riprendendo il caso Mirin come esempio, il ricorrente si trovava esposto al rischio di una duplice e incoerente attribuzione di genere e cioè da un lato, nei documenti rilasciati nello Stato Membro di residenza (Regno Unito, all'epoca ancora parte dell'Unione), avrebbe ottenuto il riconoscimento del sesso maschile; dall'altro lato, nel proprio Stato di origine, la Romania, rischiava di rimanere vincolato, proprio a causa dell'incertezza dell'esito della procedura interna, con l'identità femminile assegnatagli al momento della nascita. Una simile incongruenza comporterebbe inevitabili disagi amministrativi, poiché l'individuo verrebbe qualificato come uomo in un ordinamento e donna nell'altro, ma determina altresì effetti pregiudizievoli sulla dignità della persona e sulla tutela dei diritti fondamentali.

In Romania, dunque, nonostante vi sia previsto un procedimento formale, come confermato anche dalla giurisprudenza della Corte cost. rumena (*Decizie nr. 530 din 13 mai 2008*), manca una disciplina legislativa organica volta a definire in modo chiaro i presupposti e le modalità della rettificazione anagrafica. Il risultato, come già anticipato, è una prassi disomogenea, nella quale le autorità giudiziarie possono subordinare la rettificazione a requisiti variabili, talvolta anche di natura

medico-chirurgica o comunque invasiva, con conseguente incertezza per i soggetti interessati. In tale circostanza, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza *X e Y c. Romania*, richiamata anche dall'Avv. Generale nel paragrafo 90 del caso Shipova, ha ribadito che l'assenza di un quadro normativo prevedibile e l'imposizione, anche indiretta, di trattamenti che possono in qualche modo incidere sull'integrità fisica, come interventi chirurgici o altre pratiche mediche, risultano incompatibili con l'art. 8 CEDU, in quanto lesivi del diritto al rispetto della vita privata.

Ancora più restrittivi risultano i modelli di Bulgaria e Ungheria, nei quali il riconoscimento dell'identità di genere incontra limiti strutturali particolarmente incisivi. Nel dettaglio, l'ordinamento della Bulgaria, Stato di cittadinanza della ricorrente K.M.H., si caratterizza per una marcata incertezza: sebbene la legge sui documenti personali del 2009 contempli la possibilità di modificare il sesso anagrafico, essa non individua né requisiti sostanziali né l'autorità competente a disporre tale rettificazione. Questa lacuna è stata progressivamente colmata in senso restrittivo dalla giurisprudenza, sino alla pronuncia interpretativa n. 2/2020 della Corte di Cassazione che, nonostante vi fossero correnti di pensiero più progressiste, ha escluso in modo definitivo la possibilità per l'autorità giudiziaria di autorizzare la rettificazione del sesso nei registri dello stato civile, precludendo di fatto qualsiasi procedura di riconoscimento.

In Ungheria, invece, non esiste attualmente alcun procedimento che consenta alle persone transessuali di ottenere la rettificazione del sesso anagrafico, nell'ambito di un più ampio contesto normativo caratterizzato da un approccio estremamente restrittivo nei confronti delle identità LGBTQ+. La posizione del governo ungherese di Orbán è stata recentemente censurata dalla Corte di giustizia con la sentenza del 21 aprile 2026 (*Commission c. Hungary* C-769/22), che ha accertato l'incompatibilità della normativa con i valori fondamentali dell'Unione (art.2 TEU), evidenziandone dunque il carattere fortemente discriminatorio. La legge ungherese, presentata dal governo come misura di protezione dei minori, vietava di mostrare pubblicamente rappresentazioni dell'omosessualità o della transessualità, introducendo restrizioni alla rappresentazione pubblica omosessualità e della transessualità nonché limitazioni allo svolgimento di manifestazioni pubbliche connesse ai diritti della comunità LGBTQI+, persino autorizzando la polizia a impiegare telecamere biometriche "targetizzando" organizzatori e partecipanti. Nell'insieme, tali elementi dimostrano quanto l'Ungheria si sia discostata dal modello di democrazia costituzionale e dai principi europei.

Questa eterogeneità normativa, pertanto, evidenzia come il livello di tutela dell'identità di genere non sia uniforme all'interno dell'Unione, ma dipenda in misura significativa dall'ordinamento nazionale di riferimento, con inevitabili ricadute in termini di disparità di trattamento tra cittadini europei.

6. – In conclusione, la sentenza si inserisce in un percorso giurisprudenziale nel quale le questioni attinenti allo *status* personale vengono progressivamente attratte nell'orbita del diritto dell'Unione attraverso la cittadinanza europea e, in particolare, mediante la libertà di circolazione. In questo modo, il riconoscimento dell'identità di genere non viene configurato come diritto autonomo pienamente radicato nella dignità della persona, bensì come condizione funzionale all'effettivo esercizio delle libertà connesse alla cittadinanza dell'Unione.

Questa impostazione produce un duplice effetto: da un lato, consente di attenuare le disomogeneità tra ordinamenti nazionali; dall'altro, mantiene una tutela condizionata alla libertà di circolazione, lasciando irrisolta la questione se un modello giuridico fondato sull'attivazione di un elemento transfrontaliero sia compatibile con il principio di uguaglianza tra cittadini europei; Ne deriva, tuttavia,

un meccanismo di protezione differenziata, nella quale la posizione del soggetto “mobile” all’interno dell’Unione è suscettibile di ricevere una tutela più elevata rispetto a chi non ha esercitato la libertà di circolazione, evidenziando, così, una duplice tensione: da un lato, essa consente di attenuare le disomogeneità tra ordinamenti nazionali attraverso l’utilizzo dell’art. 21 TFUE quale parametro di “attrazione” del diritto dell’Unione; dall’altro, permane una logica di tutela condizionata dalla mobilità, che impedisce di trasformare tale ambito in uno spazio pienamente autonomo di tutela dei diritti legati allo stato civile.

In questa prospettiva, il quadro dei Trattati conferma la natura limitata relativa alla possibilità di intervento da parte dell’Unione in materia. L’eventuale ricorso a basi giuridiche diverse, come l’art. 81 TFUE in materia di cooperazione giudiziaria civile con implicazioni familiari, evidenzia infatti ulteriori vincoli di ordine istituzionale, poiché l’intervento dell’Unione in tali settori è subordinato, per i profili di diritto di famiglia, alla regola dell’unanimità in seno al Consiglio. Questo requisito, lungi dall’essere meramente procedurale, riflette la persistente sensibilità degli Stati membri rispetto alle materie dello *status* personale, che rimangono tuttora ancorate ai valori e alle tradizioni costituzionali nazionali.

Il confronto con il sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo accentua ulteriormente tale frattura. La Corte EDU, infatti, ricostruisce l’identità di genere come componente autonoma della vita privata ai sensi dell’art. 8 CEDU, imponendo agli Stati obblighi positivi di predisposizione di procedure chiare, accessibili ed effettive, non condizionate da requisiti medici invasivi o da margini eccessivi di discrezionalità amministrativa.

Alla luce di questo pluralismo, *Shipova* assume rilievo non tanto per la novità del principio affermato quanto per la conferma della funzione della libertà di circolazione quale strumento di razionalizzazione indiretta delle discipline nazionali. La sentenza rappresenta nondimeno un passaggio innovativo, pur lasciando sostanzialmente intatta la frammentazione tra modelli di autodeterminazione, e ordinamenti nazionali più o meno restrittivi, essa estende la funzione e l’“operatività” della cittadinanza dell’unione a situazioni in cui lo *status* personale non è stato ancora riconosciuto in un altro Stato membro, ampliando così il margine di intervento del diritto dell’Unione sulla disciplina interna.

Resta, tuttavia, aperta una questione di fondo: se un sistema di tutela che dipende, anche solo indirettamente, dall’esercizio della mobilità possa considerarsi pienamente coerente con l’idea di uguaglianza sostanziale tra cittadini dell’Unione, o se non sia ormai necessario interrogarsi su un riconoscimento più diretto dell’identità di genere nell’ordinamento dell’Unione, svincolato dalla sola dimensione funzionale della circolazione e più coerentemente ancorato alla cittadinanza in quanto tale.

