



# Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
JULIANE KOKOTT  
presentate il 15 aprile 2021<sup>1</sup>

**Causa C-490/20**

**V.M.A.  
contro**

**Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (Comune di Sofia, distretto di Pancharevo,  
Bulgaria)**

[domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria)]

«Rinvio pregiudiziale – Cittadinanza dell'Unione – Articolo 21 TFUE – Diritto di libera circolazione e di libero soggiorno nel territorio degli Stati membri – Figlio di una coppia sposata dello stesso sesso nato in uno Stato membro – Atto di nascita rilasciato da tale Stato membro che designa due madri per il minore, di cui una cittadina di un altro Stato membro – Normativa nazionale di tale secondo Stato membro che non ammette il rilascio di un atto di nascita che designa due madri – Determinazione della filiazione di un minore – Rifiuto di indicare la donna che ha dato alla luce il bambino – Articolo 4, paragrafo 2, TUE – Rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri – Intensità del controllo giurisdizionale»

## **I. Introduzione**

1. Uno Stato membro deve rilasciare un atto di nascita nel quale siano iscritte due donne in qualità di madri, di cui una è cittadina di detto Stato membro, ad un figlio nato in un altro Stato membro in cui gli è stato rilasciato un atto di nascita di tal genere? È questa, in sostanza, la questione sottoposta alla Corte dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia, Bulgaria) nel presente procedimento pregiudiziale.

2. Il rifiuto, da parte delle autorità bulgare, di rilasciare tale atto di nascita è motivato, essenzialmente, dal fatto che il diritto bulgaro non consente di iscrivere due madri come genitori di un minore in un atto di nascita. Tale impossibilità deriva dal fatto che, in Bulgaria, prevale la concezione della famiglia cosiddetta «tradizionale» che costituisce, secondo le indicazioni del giudice del rinvio, un valore protetto a titolo di identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Dato che ciò implica che può esistere una sola madre per un minore, le autorità bulgare ritengono quindi necessario identificare la donna che ha partorito il figlio al fine di iscrivere solo quest'ultima nell'atto di nascita, informazione che la coppia interessata rifiuta di rivelare.

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

3. Il rilascio dell'atto di nascita richiesto non confermerebbe soltanto, di fatto, la cittadinanza del minore interessato ma anche il suo status di cittadino dell'Unione europea. Da ciò dipende altresì la possibilità, per la ricorrente nel procedimento principale e per sua moglie, di essere considerate genitori della figlia in forza del diritto nazionale dello Stato membro d'origine di una di esse. È in tali circostanze che il giudice del rinvio ha investito la Corte della questione se il rifiuto di rilasciare un atto di nascita bulgaro che riconosce i vincoli di parentela instaurati in Spagna sia contrario all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE nonché ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»), definiti in particolare all'articolo 7 e all'articolo 24, paragrafo 2.

4. Si tratta di una questione particolarmente delicata, tenuto conto della competenza esclusiva degli Stati membri nei settori della cittadinanza nonché del diritto di famiglia e delle notevoli differenze che esistono, ad oggi, all'interno dell'Unione per quanto riguarda lo status giuridico e i diritti riconosciuti alle coppie dello stesso sesso. Essa è inoltre di notevole importanza pratica, circostanza dimostrata dalla causa C-2/21, Rzecznik Praw Obywatelskich, attualmente pendente dinanzi alla Corte, il cui contesto di fatto e di diritto è decisamente analogo a quello della presente causa e che solleva in parte questioni pressoché identiche.

## **II. Contesto normativo**

### **A. Diritto dell'Unione**

#### **1. Regolamento (UE) 2016/1191**

5. Il regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell'Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012<sup>2</sup>, dispensa dalla legalizzazione o da una formalità analoga taluni documenti pubblici rilasciati dalle autorità di uno Stato membro conformemente al suo diritto nazionale la cui finalità è quella di stabilire, tra l'altro, la nascita e la filiazione. Esso si applica, conformemente al suo articolo 2, paragrafo 1, quando tali documenti devono essere presentati alle autorità di un altro Stato membro.

6. Conformemente al considerando 7 di tale regolamento, quest'ultimo non dovrebbe obbligare gli Stati membri a rilasciare documenti pubblici non previsti ai sensi del diritto nazionale.

7. L'articolo 2, paragrafo 4, di detto regolamento prevede che esso non si applichi al riconoscimento in uno Stato membro degli effetti giuridici relativi al contenuto dei documenti pubblici rilasciati dalle autorità di un altro Stato membro.

#### **2. Direttiva 2004/38/CE**

8. La 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

<sup>2</sup> GU 2016, L 200, pag. 1.

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<sup>3</sup>, all'articolo 2, punto 2, definisce il «familiare» di un cittadino dell'Unione come segue:

- «a) il coniuge;
- b) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
- c) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
- d) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);».

9. Tale direttiva, all'articolo 4, intitolato «Diritto di uscita», prevede quanto segue:

«1. Senza pregiudizio delle disposizioni applicabili ai controlli dei documenti di viaggio alle frontiere nazionali, ogni cittadino dell'Unione munito di una carta d'identità o di un passaporto in corso di validità e i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro e muniti di passaporto in corso di validità hanno il diritto di lasciare il territorio di uno Stato membro per recarsi in un altro Stato membro.

(...)

3. Gli Stati membri rilasciano o rinnovano ai loro cittadini, ai sensi della legislazione nazionale, una carta d'identità o un passaporto dai quali risulti la loro cittadinanza.

(...)».

## **B. Diritto bulgaro**

10. Ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 1, della Costituzione bulgara, contenuto nel capo 2, intitolato «Principali diritti e obblighi dei cittadini», «[i]l matrimonio è un'unione volontaria tra un uomo e una donna».

11. Allo stato attuale, il diritto bulgaro non consente né il matrimonio né qualsiasi altra forma di unione con effetti giuridici tra persone dello stesso sesso.

12. La filiazione è disciplinata dal capo VI del Semeen kodeks (codice di famiglia)<sup>4</sup>. Ai sensi dell'articolo 60, paragrafi 1 e 2:

«(1) La filiazione nei confronti della madre è determinata dalla nascita.

<sup>3</sup> GU 2004, L 158, pag. 77.

<sup>4</sup> DV n. 47, del 23 giugno 2009, modificato nel DV n. 74, del 15 settembre 2009, nel DV n. 82, del 16 ottobre 2009, nel DV n. 98, del 14 dicembre 2010, nel DV n. 100, del 21 dicembre 2010, modificato e integrato nel DV n. 82, del 26 ottobre 2012, modificato nel DV n. 68, del 2 agosto 2013, nel DV n. 74, del 20 settembre 2016, modificato e integrato nel DV n. 103, del 28 dicembre 2017, modificato e integrato nel DV n. 24, del 22 marzo 2019, modificato nel DV n. 101, del 27 dicembre 2019.

(2) La madre del bambino è la donna che lo ha dato alla luce, anche in caso di procreazione assistita».

13. L'articolo 61 del codice di famiglia prevede quanto segue:

«(1) Il coniuge della madre è considerato padre del bambino nato durante il matrimonio o entro trecento giorni successivi al suo scioglimento.

(2) Se il figlio è nato entro trecento giorni dallo scioglimento del matrimonio, ma dopo che la madre si è risposata, il nuovo coniuge della madre è considerato padre del bambino.

(...))».

14. Conformemente all'articolo 64 del codice di famiglia, quando il rapporto di filiazione tra un minore e uno dei genitori è ignoto, ogni genitore può riconoscere il proprio figlio. Tale riconoscimento avviene, ai sensi dell'articolo 65 del medesimo codice, mediante dichiarazione unilaterale presso l'ufficiale dello stato civile o dichiarazione con firma autenticata da un notaio.

15. Il naredba n. RD-02-20-9, del 21 maggio 2012, sul funzionamento del sistema unico del registro dello stato civile, del Ministero dello Sviluppo regionale e della Pianificazione del territorio (in prosieguo: il «regolamento n. RD-02-20-9»)<sup>5</sup> prevede, all'articolo 12, quanto segue:

«(1) In caso di registrazione di una nascita avvenuta all'estero, le informazioni relative al nome del titolare, alla data e al luogo di nascita, al sesso e alla filiazione accertata sono riportate nell'atto di nascita quali figurano nella copia o nella traduzione in lingua bulgara del documento straniero prodotto.

(...)

(3) Qualora la filiazione riguardante un genitore (madre o padre) non sia accertata, al momento della redazione di un atto di nascita nella Repubblica di Bulgaria, la casella corrispondente, destinata ai dati relativi a tale genitore, non è compilata ed è cancellata.

(4) Se la copia o l'estratto non contiene tutti i dati richiesti relativi ai genitori, si ricorre ai dati dei loro documenti d'identità o del registro anagrafico. Le informazioni relative al numero d'identità personale, alla data di nascita, al patronimico (se ne ha uno) e alla cittadinanza del genitore cittadino bulgaro sono integrate in base al registro anagrafico. La data di nascita e la cittadinanza del genitore, cittadino straniero, possono essere integrate con il suo documento d'identità nazionale. In caso di impossibilità a integrare tutti i dati relativi a tale genitore, l'atto contiene soltanto le informazioni disponibili.

(...))».

<sup>5</sup> DV n. 43, dell'8 giugno 2012, modificato e integrato nel DV n. 4, del 14 gennaio 2014, modificato nel DV n. 2, del 9 gennaio 2015, modificato e integrato nel DV n. 64, del 21 agosto 2015, modificato e integrato nel DV n. 22, del 22 marzo 2016, modificato e integrato nel DV n. 32, del 13 aprile 2018.

### III. Fatti e procedimento principale

16. V.M.A., ricorrente nel procedimento principale, è una cittadina bulgara, mentre sua moglie è una cittadina del Regno Unito nata a Gibilterra, dove le due donne si sono sposate nel 2018. Dal 2015 risiedono in Spagna. Nel dicembre 2019 hanno avuto una figlia che è nata e che risiede – insieme ai suoi due genitori – anch'essa in Spagna. L'atto di nascita di tale figlia, rilasciato dalle autorità spagnole, indica la ricorrente nel procedimento principale come «madre A» e sua moglie come «madre» della minore.

17. Il 29 gennaio 2020, la ricorrente nel procedimento principale ha chiesto all'autorità competente, vale a dire la Stolichna obshtina (Comune di Sofia, Bulgaria), di rilasciarle un atto di nascita per sua figlia, essendo quest'ultimo necessario, in particolare, per il rilascio di un documento d'identità bulgaro. A sostegno di tale domanda, ha presentato una traduzione in lingua bulgara, legalizzata e autenticata, dell'estratto del registro dello stato civile di Barcellona (Spagna), relativo al certificato di nascita del minore.

18. Con messaggio di posta elettronica del 7 febbraio 2020, il Comune di Sofia ha invitato la ricorrente nel procedimento principale a fornire, entro 7 giorni, prove relative al rapporto di filiazione del minore con la madre biologica. Esso ha sostenuto al riguardo che il modello di atto di nascita facente parte del diritto nazionale vigente prevede una sola casella per la «madre» e un'altra casella per il «padre», posto che, in ciascuna di tali caselle, può essere inserito un solo nome.

19. Il 18 febbraio 2020, la ricorrente nel procedimento principale ha risposto a tale richiesta affermando di non poter fornire l'informazione richiesta e che, in forza della normativa bulgara, non era tenuta a farlo.

20. Con decisione del 5 marzo 2020, il Comune di Sofia ha quindi respinto la domanda di rilascio di un atto di nascita. Esso ha motivato tale decisione di rigetto con la mancanza di informazioni riguardanti la madre biologica della minore e con il fatto che l'iscrizione in un atto di nascita di due genitori di sesso femminile è contraria all'ordine pubblico della Bulgaria, che non autorizza i matrimoni tra due persone dello stesso sesso.

21. La ricorrente nel procedimento principale ha quindi proposto ricorso avverso tale decisione di rigetto dinanzi al giudice del rinvio, l'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia).

22. Tale giudice chiarisce che, in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, della Costituzione bulgara e dell'articolo 8 dello zakon za balgarskoto grazhdanstvo (legge sulla cittadinanza bulgara), il minore ha la cittadinanza bulgara, anche se, ad oggi, non ha alcun atto di nascita bulgaro. Infatti, il mancato rilascio di tale atto non costituirebbe un rifiuto di concedere la cittadinanza bulgara.

23. L'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) nutre dubbi riguardo alla questione se il rifiuto, da parte delle autorità bulgare, di registrare la nascita di una cittadina bulgara, avvenuta in un altro Stato membro e attestata da un atto di nascita che indica due madri, rilasciato da quest'ultimo Stato membro, violi i diritti conferiti a detta cittadina bulgara dagli articoli 20 e 21 TFUE, nonché dagli articoli 7, 24 e 45 della Carta. Infatti, il rifiuto di rilasciare un atto di nascita bulgaro potrebbe comportare gravi ostacoli amministrativi al rilascio di documenti d'identità bulgari e, pertanto, rendere più difficile per la minore l'esercizio del diritto alla libera circolazione e quindi il pieno godimento dei suoi diritti di cittadina dell'Unione.

24. Inoltre, poiché l'altra madre della minore è una cittadina del Regno Unito, tale giudice si chiede se le conseguenze giuridiche derivanti dal recesso del Regno Unito dall'Unione, e in particolare il fatto che la minore non possa più godere dello status di cittadino dell'Unione attraverso la cittadinanza dell'altra madre, siano rilevanti ai fini della valutazione di tale questione.

25. Allo stesso tempo, il giudice del rinvio si chiede se l'obbligo imposto, eventualmente, alle autorità bulgare, in sede di redazione di un certificato di nascita, di iscrivere nell'atto di nascita bulgaro due madri in qualità di genitori, non pregiudichi l'identità nazionale della Repubblica di Bulgaria, che non ha previsto la possibilità di iscrivere nell'atto di nascita due genitori dello stesso sesso. Detto giudice rileva, a tal riguardo, che le disposizioni di legge che disciplinano la filiazione di un minore assumono un'importanza fondamentale nella tradizione costituzionale bulgara, nonché nella dottrina bulgara in materia di diritto di famiglia e delle successioni, sia sotto il profilo puramente giuridico sia sotto il profilo dei valori, tenuto conto dello stadio attuale di evoluzione della società in Bulgaria.

26. Pertanto, tale giudice solleva la questione se sia necessario trovare un equilibrio tra i diversi legittimi interessi in gioco nel caso di specie: da un lato, l'identità nazionale della Repubblica di Bulgaria e, dall'altro, gli interessi e, in particolare, il diritto alla vita privata e alla libera circolazione del minore, che non sarebbe affatto responsabile delle differenze nella scala di valori sociali tra Stati membri dell'Unione. A tal riguardo, esso si chiede in particolare se un siffatto equilibrio possa essere raggiunto applicando il principio di proporzionalità. Più in particolare, esso chiede se un equilibrio accettabile tra questi diversi legittimi interessi possa essere raggiunto se si inserisse, nella rubrica «madre», una delle due madri menzionate nell'atto di nascita spagnolo, vale a dire la madre biologica del minore o la moglie divenuta madre del minore secondo un altro procedimento (ad esempio, un'adozione), lasciando libera la rubrica «padre».

27. Infine, nel caso in cui la Corte dovesse concludere che il diritto dell'Unione esige l'iscrizione delle due madri del minore nell'atto di nascita bulgaro, il giudice del rinvio si chiede come tale requisito debba essere eseguito, considerando che esso non può sostituire il modello di atto di nascita in vigore.

#### **IV. Domanda di pronuncia pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte**

28. Con decisione del 2 ottobre 2020, pervenuta alla Corte lo stesso giorno, l'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) ha quindi deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli articoli 20 e 21 TFUE nonché gli articoli 7, 24 e 45 della [Carta] debbano essere interpretati nel senso che non consentono alle autorità amministrative bulgare, presso le quali è stata presentata una domanda di certificazione della nascita di un bambino, cittadino bulgaro, avvenuta in un altro Stato membro dell'Unione, e attestata da un atto di nascita spagnolo, nel quale due persone di sesso femminile sono state registrate come madri, senza precisare ulteriormente se una di esse, e in caso affermativo quale, sia la madre biologica del bambino, di rifiutare il rilascio di un atto di nascita bulgaro con la motivazione che la ricorrente si rifiuta di indicare chi è la madre biologica del bambino.

- 2) Se l'articolo 4, paragrafo 2, TUE e l'articolo 9 della Carta debbano essere interpretati nel senso che la salvaguardia dell'identità nazionale e dell'identità costituzionale degli Stati membri significa che questi ultimi dispongono di un'ampia discrezionalità con riferimento alle disposizioni per l'accertamento della filiazione. In particolare:
- se l'articolo 4, paragrafo 2, TUE debba essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di richiedere informazioni sulla discendenza biologica del bambino;
  - se l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, in combinato disposto con l'articolo 7 e con l'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, debba essere interpretato nel senso che è imprescindibile ponderare, da una parte, l'identità nazionale e l'identità costituzionale di uno Stato membro e, dall'altra, l'interesse superiore del bambino, tenuto conto del fatto che attualmente non esiste consenso né dal punto di vista dei valori né dal punto di vista giuridico sulla possibilità di far registrare come genitori, in un atto di nascita, persone dello stesso sesso, senza precisare ulteriormente se uno di essi, e in caso affermativo quale, sia il genitore biologico del bambino. In caso di risposta affermativa a tale domanda, come si possa realizzare concretamente detto bilanciamento di interessi.
- 3) Se le conseguenze giuridiche della Brexit siano rilevanti per la risposta alla prima questione, in quanto una delle madri, che è indicata nell'atto di nascita rilasciato in un altro Stato membro, è cittadina del Regno Unito, e l'altra madre è cittadina di uno Stato membro dell'Unione, se si considera in particolare che il rifiuto di rilasciare un atto di nascita bulgaro del bambino rappresenta un ostacolo per il rilascio di un certificato di identità del bambino da parte di uno Stato membro e, di conseguenza, rende eventualmente più difficile il pieno esercizio dei suoi diritti come cittadino dell'Unione.
- 4) Se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, il diritto dell'Unione, in particolare il principio di effettività, obblighi le competenti autorità nazionali a discostarsi dal modello per la redazione di un atto di nascita, che è parte costitutiva del diritto nazionale vigente».

29. Il 19 ottobre 2020, il presidente della Corte ha accolto la domanda del giudice del rinvio di sottoporre la presente causa al procedimento pregiudiziale accelerato, a norma dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.

30. La ricorrente nel procedimento principale, i governi tedesco, spagnolo, italiano, ungherese, polacco e slovacco nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte sulle questioni pregiudiziali. All'udienza del 9 febbraio 2021 sono intervenuti la ricorrente nel procedimento principale, i governi bulgaro, spagnolo, italiano, ungherese, dei Paesi Bassi e polacco nonché la Commissione.

## V. Valutazione

### A. Sulle premesse di fatto del procedimento principale e sul loro impatto sull'analisi delle questioni pregiudiziali

31. È necessario chiarire, anzitutto, alcune premesse di fatto della decisione di rinvio che sono state contestate dal governo bulgaro in udienza nonché il loro impatto sull'analisi delle questioni pregiudiziali.

32. Il giudice del rinvio afferma più volte, nella decisione di rinvio, che è pacifico il fatto che il minore possiede la cittadinanza bulgara in forza dell'articolo 25, paragrafo 1, della Costituzione bulgara. Ai sensi di tale disposizione «[è] cittadino bulgaro chiunque abbia almeno uno dei genitori di nazionalità bulgara». A tal riguardo, il governo bulgaro ha confermato, all'udienza dinanzi alla Corte, che l'acquisizione della cittadinanza bulgara in forza della citata disposizione avviene di diritto, vale a dire che non è necessario alcun atto amministrativo che conferisca la cittadinanza.

33. Tuttavia, dato che, ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 2, del codice di famiglia, la madre del bambino è «la donna che lo ha dato alla luce» (in prosieguo: la «madre biologica»), e che proprio tale informazione non risulta nel procedimento principale, il governo bulgaro ha contestato, in udienza, l'affermazione del giudice del rinvio secondo cui è pacifico che la minore possiede la cittadinanza bulgara. In altri termini, la Bulgaria non riconosce la filiazione tra la ricorrente nel procedimento principale e la minore e, pertanto, il fatto che quest'ultima possieda la cittadinanza bulgara, in base alla sola presentazione dell'atto di nascita spagnolo.

34. È vero che il governo bulgaro ha altresì sottolineato che, ai fini della concessione della cittadinanza bulgara alla minore, sarebbe sufficiente che la ricorrente nel procedimento principale riconoscesse la propria maternità ai sensi dell'articolo 64 del codice di famiglia. Tale possibilità non sarebbe né riservata a un uomo in una relazione eterosessuale né soggetta alla prova della filiazione biologica. In altri termini, anche se la ricorrente nel procedimento principale non fosse la madre biologica ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 2, del codice di famiglia, ella potrebbe acquisire in tal modo lo status di madre della minore ai sensi del diritto bulgaro (e divenire ciò che definirò successivamente la «madre legale»). Ciò avrebbe tuttavia come conseguenza, sempre secondo le spiegazioni del governo bulgaro, di cancellare qualsiasi rapporto di filiazione tra la minore e la madre biologica ai sensi del diritto bulgaro.

35. A tal riguardo, occorre ricordare che non spetta alla Corte, nell'ambito della procedura di cooperazione istituita dall'articolo 267 TFUE, rimettere in discussione la valutazione dei fatti alla luce della normativa nazionale applicabile quale effettuata dal giudice del rinvio<sup>6</sup>. In tali circostanze, la Corte è in linea di principio vincolata dall'ipotesi che la minore possieda la cittadinanza bulgara.

36. Orbene, alla luce delle apparenti incertezze che accompagnano tale questione e al fine di fornire una risposta utile al giudice del rinvio, occorre esaminare la presente causa in due ipotesi.

37. La prima è quella in cui la minore non ha acquisito la cittadinanza bulgara di diritto in quanto la ricorrente nel procedimento principale non è la madre biologica, né può acquisirla in futuro in quanto la ricorrente non intende neppure riconoscere la sua maternità ai sensi dell'articolo 64 del codice di famiglia. La seconda ipotesi è quella in cui la minore ha acquisito la cittadinanza, in quanto la ricorrente nel procedimento principale è effettivamente la madre biologica, o potrebbe acquisirla per effetto del riconoscimento della maternità, da parte della ricorrente, ai sensi dell'articolo 64 di tale codice.

38. Sebbene, nella prima ipotesi, la minore non sia una cittadina dell'Unione in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, secondo frase, TFUE, occorre tuttavia sottolineare che la situazione di cui al procedimento principale non esula comunque dall'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Infatti, in tale ipotesi, si pone la questione se una cittadina dell'Unione – la

<sup>6</sup> V., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2015, Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 15), e del 25 ottobre 2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, punto 27).



ricorrente nel procedimento principale – che ha esercitato il suo diritto alla libera circolazione ed è divenuta madre di una bambina insieme alla moglie in forza del diritto nazionale di un altro Stato membro, possa esigere dal suo Stato membro d'origine il riconoscimento di tale situazione e il rilascio, a tal fine, di un atto di nascita che designa le due donne quali genitori della minore interessata. La formulazione della prima e della seconda questione pregiudiziale non esclude infatti la possibilità di esaminarle dal punto di vista della ricorrente nel procedimento principale, dato che esse non si riferiscono espressamente o esclusivamente al diritto alla libera circolazione della minore.

39. Analogamente, per quanto riguarda la seconda ipotesi, occorre rilevare che le questioni pregiudiziali non diverrebbero affatto prive di oggetto se fosse accertata la maternità (biologica o legale) della ricorrente nel procedimento principale. È vero che la formulazione della prima questione pregiudiziale può dare l'impressione che il rilascio di un atto di nascita bulgaro dipenda solo dall'identificazione della madre (biologica) della minore Orbene, in realtà, anche l'identificazione della ricorrente come madre della minore non cambierebbe in alcun modo il fatto che le autorità bulgare non sono disposte a rilasciare l'atto di nascita richiesto in cui siano designate, al pari dell'atto di nascita spagnolo, la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie come madri della minore. Tale circostanza è stata confermata dal governo bulgaro in udienza. Il rifiuto di rilasciare l'atto di nascita richiesto fa sorgere inoltre l'impossibilità de facto per la minore di ottenere un documento d'identità bulgaro. Si pone sempre, quindi, la questione della compatibilità di tale situazione con gli articoli 20 e 21 TFUE nonché con gli articoli 7, 24 e 45 della Carta.

40. Pertanto, in ogni caso, la Corte dovrà rispondere alla questione se il diritto dell'Unione obblighi uno Stato membro a riconoscere, ai fini del rilascio di un atto di nascita, il rapporto di filiazione tra una minore e una coppia di donne coniugate quale determinata in un documento pubblico rilasciato da un altro Stato membro o se, al contrario, tale primo Stato membro sia libero di determinare la filiazione conformemente al suo diritto nazionale qualora ciò implichi il riconoscimento di una sola donna in qualità di madre<sup>7</sup>.

41. La questione se le autorità bulgare possano richiedere informazioni sull'identità della madre biologica della minore, evidenziata dal giudice del rinvio nella prima questione pregiudiziale, non è quindi indipendente. Infatti, se la Bulgaria deve riconoscere la filiazione della minore nei confronti delle due donne designate come madri nell'atto di nascita spagnolo, l'identificazione della madre biologica passa in secondo piano, dato che le autorità bulgare sarebbero in ogni caso tenute a iscrivere le due donne come madri nell'atto di nascita. Per contro, se la Bulgaria è libera di determinare la filiazione conformemente al suo diritto nazionale, ciò implica necessariamente che essa può considerare una sola donna come madre della minore, la madre biologica o quella che l'abbia riconosciuta.

<sup>7</sup> Tale questione è molto simile a quella sottoposta alla Corte dal giudice del rinvio nella causa C-2/21, Rzecznik Praw Obywatelskich, menzionata al paragrafo 4 delle presenti conclusioni. Infatti, tale causa riguarda il figlio di una cittadina polacca, coniugata con un'irlandese, residenti insieme in Spagna. Tale Stato membro ha rilasciato un atto di nascita che designa le due donne quali madri del minore. Il giudice del rinvio chiede quindi alla Corte se le autorità amministrative polacche possano rifiutare di trascrivere tale atto di nascita, trascrizione che è necessaria per consentire al figlio di ottenere un documento d'identità polacco, per il motivo che il diritto polacco non prevede la genitorialità di coppie dello stesso sesso e detto atto di nascita designa come genitori persone dello stesso sesso.

## **B. L'approccio da seguire**

42. Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre esaminare congiuntamente la prima e la seconda questione pregiudiziale, quali sono state delimitate al paragrafo 40 delle presenti conclusioni. In tale contesto, si risponderà anche alla terza questione pregiudiziale, che riguarda le conseguenze della Brexit sulla situazione di cui al procedimento principale.

43. Per rispondere quindi a tali questioni, occorre esaminare, in primo luogo, se il rifiuto di rilasciare l'atto di nascita richiesto costituisca, per quanto riguarda ciascuna delle ipotesi menzionate al precedente paragrafo 37, vale a dire che la minore abbia la cittadinanza bulgara o meno, un ostacolo ai diritti sanciti dalla seconda parte del TFUE, in particolare al diritto dei cittadini dell'Unione di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

44. In secondo luogo, occorre verificare se un eventuale ostacolo alla libera circolazione possa essere giustificato, in particolare alla luce dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che garantisce il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri. Il giudice del rinvio affronta tale punto più dettagliatamente nell'ambito della seconda questione pregiudiziale. A tal riguardo, si tratterà, in particolare, di stabilire se l'invocazione dell'identità nazionale richieda un bilanciamento con altri interessi, quali i diritti fondamentali della Carta menzionati nella prima questione pregiudiziale, e quale sia, eventualmente, l'intensità del controllo esercitato dalla Corte.

45. Tale analisi sarà effettuata, anzitutto, per la prima ipotesi menzionata al precedente paragrafo 37, ossia quella in cui la minore non possiede la cittadinanza bulgara. In tale contesto, si risponderà anche alla questione, sollevata almeno implicitamente in udienza, se la Repubblica di Bulgaria possa essere eventualmente obbligata, nelle circostanze del caso di specie, a concedere la cittadinanza alla figlia della ricorrente nel procedimento principale (lettera C).

46. Verrà poi esaminata l'ipotesi in cui la minore possieda la cittadinanza bulgara (lettera D).

47. Infine, in risposta alla quarta questione pregiudiziale, esporrò alcune considerazioni pratiche al fine di guidare il giudice del rinvio nell'attuazione della soluzione auspicata (lettera E).

## **C. Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale nell'ipotesi in cui il minore non possieda la cittadinanza bulgara**

### ***1. Sull'ostacolo alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione***

#### ***a) Sull'ostacolo ai diritti del minore***

48. Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi. Al fine di garantire l'esercizio di tale diritto nella pratica, gli Stati membri sono tenuti, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, a rilasciare ai loro cittadini un documento d'identità conformemente alla loro legislazione nazionale.

49. Per quanto riguarda quest'ultimo obbligo, occorre rilevare, anzitutto, che le autorità bulgare non sono competenti a rilasciare un documento d'identità al minore ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, di detta direttiva se quest'ultimo non ha la cittadinanza bulgara.

50. Per quanto riguarda la questione se le autorità bulgare possano essere tenute a concedergli, nelle circostanze del caso di specie, la cittadinanza bulgara, occorre ricordare, da un lato, che la determinazione dei modi di acquisto e di perdita della cittadinanza rientra, in conformità al diritto internazionale, nella competenza di ciascuno Stato membro<sup>8</sup>.

51. D'altro lato, per quanto riguarda la riserva secondo la quale gli Stati membri, nell'esercizio di tale competenza, devono rispettare il diritto dell'Unione<sup>9</sup>, occorre ricordare che essa si applica solo qualora tale esercizio leda i diritti riconosciuti e tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione<sup>10</sup>. In altri termini, solo limitando i diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione un atto da cui dipende l'acquisto o la perdita della cittadinanza di uno Stato membro può rientrare nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione<sup>11</sup>. Per contro, quando una persona non ha mai acquisito i diritti derivanti dallo status di cittadino dell'Unione, tale atto, sin dall'inizio, non può limitare tali diritti. Pertanto, non si può ritenere che la situazione di tale persona rientri nel diritto dell'Unione «per sua natura e per le conseguenze che produce»<sup>12</sup>.

52. Per tale motivo, nel caso in cui la minore non abbia acquisito la cittadinanza bulgara di diritto, non si può esaminare la questione se la Repubblica di Bulgaria possa essere obbligata a concederle la cittadinanza in forza degli articoli 20 e 21 TFUE dal punto di vista della minore<sup>13</sup>.

53. Ad ogni buon conto, occorre sottolineare, in tale contesto, che il governo spagnolo ha confermato in udienza che, nell'ipotesi in cui non abbia diritto né alla cittadinanza bulgara, né a quella del Regno Unito<sup>14</sup>, la minore avrebbe il diritto di rivendicare la cittadinanza spagnola, conformemente all'articolo 17 del codice civile spagnolo. Non vi è quindi alcun rischio che la minore divenga apolide.

54. Pertanto, nell'ipotesi in cui non possieda la cittadinanza bulgara, il minore non gode dei diritti derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, e dagli articoli 20 e 21 TFUE, riservati ai cittadini dell'Unione. Di conseguenza, il rifiuto da parte delle autorità bulgare di rilasciare al minore un atto di nascita bulgaro che designa, al pari dell'atto di nascita spagnolo, la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie quali madri di quest'ultimo, nonché il rifiuto di rilasciare un documento d'identità bulgaro a tale minore, non può ledere tali diritti.

<sup>8</sup> Sentenze del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10), del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punto 39), e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punto 30).

<sup>9</sup> Sentenze del 7 luglio 1992, Micheletti e a. (C-369/90, EU:C:1992:295, punto 10), del 20 febbraio 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punto 19), del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punto 45), e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punto 32).

<sup>10</sup> Sentenza del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punto 48).

<sup>11</sup> Sentenze del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punto 48), e del 12 marzo 2019, Tjebbes e a. (C-221/17, EU:C:2019:189, punto 32).

<sup>12</sup> V. sentenze del 20 febbraio 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punto 25), e del 2 marzo 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punti 42 e 49).

<sup>13</sup> Per quanto riguarda la questione se un obbligo del genere possa risultare dallo status di cittadino dell'Unione e dai diritti che ne derivano in capo alla ricorrente nel procedimento principale, v. paragrafi 65 e 133 delle presenti conclusioni.

<sup>14</sup> Risulta che le autorità britanniche, dopo il rinvio della causa dinanzi alla Corte da parte dell'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia), hanno rifiutato di riconoscere la cittadinanza britannica al minore conformemente al British Nationality Act 1981 (legge del 1981 sulla cittadinanza britannica), per il fatto che la madre britannica, nata a Gibilterra da un genitore cittadino britannico, non può trasmettere la sua cittadinanza ad un figlio quando quest'ultimo è nato al di fuori del territorio del Regno Unito.

**b) Sull'ostacolo ai diritti della ricorrente nel procedimento principale**

55. Occorre ricordare che, nell'ipotesi qui esaminata, la ricorrente nel procedimento principale non è la madre biologica del minore e non intende riconoscere la sua maternità conformemente all'articolo 64 del codice di famiglia<sup>15</sup>.

56. Il rifiuto di rilasciare l'atto di nascita richiesto potrebbe nondimeno costituire un ostacolo al suo diritto alla libera circolazione, dato che ella ha acquisito legalmente lo status di madre del minore in forza del diritto spagnolo.

57. Un atto di nascita rispecchia la filiazione di una persona quale accertata dalle autorità competenti. In tale ottica, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale nonché dalle spiegazioni fornite dal governo bulgaro in udienza risulta che una trascrizione dell'atto di nascita spagnolo avrebbe come conseguenza pratica di conferire la qualità di madre alla ricorrente nel procedimento principale e alla moglie. Viceversa, se una delle due donne non figura su tale documento, ella non sarà considerata madre del minore ai sensi del diritto di famiglia bulgaro.

58. A tal riguardo, è certamente vero che il diritto dell'Unione non disciplina, allo stato attuale della sua evoluzione, le norme relative all'accertamento dello stato civile di una persona<sup>16</sup> e, più in particolare, alla filiazione. Ciò non significa, tuttavia, che una misura nazionale adottata in tale settore non possa costituire un ostacolo ai diritti e alle libertà fondamentali garantiti dai Trattati. Infatti, secondo costante giurisprudenza, quando una situazione rientra nell'ambito di applicazione materiale dei Trattati, gli Stati membri devono esercitare le loro competenze nel rispetto del diritto dell'Unione<sup>17</sup>.

59. Non vi è alcun dubbio che la situazione della ricorrente nel procedimento principale, che è una cittadina bulgara residente in Spagna, rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e che ella possa avvalersi dei diritti che ne derivano anche nei confronti del suo Stato membro d'origine<sup>18</sup>. A tal riguardo, occorre ricordare che può costituire un ostacolo alla libera circolazione dei cittadini qualsiasi provvedimento nazionale che possa ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio di tale libertà da parte dei cittadini dell'Unione<sup>19</sup>.

60. Inoltre, la Corte ha già dichiarato che i diritti riconosciuti ai cittadini degli Stati membri dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE includono quello di condurre una normale vita familiare sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro del quale essi possiedono la cittadinanza, al ritorno in tale Stato membro, ivi beneficiando della presenza, al loro fianco, dei loro familiari<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> V. paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

<sup>16</sup> Sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 25), del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punto 16), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 37).

<sup>17</sup> Sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punti 25 e 26), del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punto 16), del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 32), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 38).

<sup>18</sup> Sentenze del 18 luglio 2013, Prinz e Seeberger (C-523/11 e C-585/11, EU:C:2013:524, punto 23), del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 51), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 31).

<sup>19</sup> Sentenze del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 70), del 18 luglio 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, punto 33), del 13 giugno 2019, TopFit e Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497, punto 47), e del 10 ottobre 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punto 41).

<sup>20</sup> Sentenze del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punti 21 e segg.), del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 52), nonché del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 32).

61. La Corte ha già avuto occasione di precisare, in tale contesto, che i «familiari» sono in ogni caso quelli menzionati all'articolo 2, punto 2, della direttiva 2004/38<sup>21</sup>. Tale disposizione si riferisce in particolare al «coniuge» di un cittadino dell'Unione [lettera a)] e ai suoi «discendenti diretti» [lettera c)]. Orbene, il fatto di non qualificare come «familiare» il coniuge dello stesso sesso di un cittadino dell'Unione con il quale quest'ultimo ha validamente contratto un matrimonio in forza della normativa di uno Stato membro, per il motivo che il diritto di un altro Stato membro non prevede tale possibilità, rischierebbe di far variare i diritti derivanti dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE da uno Stato membro all'altro, in funzione delle disposizioni del loro diritto nazionale<sup>22</sup>. Per la stessa ragione, la Corte ha considerato che la nozione di «discendente diretto» deve ricevere in tutta l'Unione un'interpretazione uniforme<sup>23</sup>. Nel caso di specie, è pacifico che tanto la ricorrente nel procedimento principale quanto la moglie hanno validamente acquisito lo status di genitore del minore in forza del diritto spagnolo<sup>24</sup> e che esse conducono peraltro una vita familiare effettiva con la figlia in Spagna.

62. Orbene, il mancato riconoscimento di tali vincoli di parentela instaurati in Spagna creerebbe seri ostacoli a una vita familiare in Bulgaria. Infatti, lo status di familiare è alla base di numerosi diritti e obblighi derivanti contemporaneamente dal diritto dell'Unione e dal diritto nazionale. Per fornire solo alcuni esempi, a cominciare dalle incertezze che riguardano il diritto di soggiorno del minore in Bulgaria, passando attraverso ostacoli in materia di affidamento e sicurezza sociale, tale rifiuto avrebbe anche conseguenze in materia matrimoniale e di successione. In tali circostanze, non vi è alcun dubbio che il mancato riconoscimento dei vincoli di parentela instaurati in Spagna potrebbe dissuadere la ricorrente nel procedimento principale dal ritornare nel suo Stato membro d'origine.

63. È vero che, come è stato esposto al precedente paragrafo 34, anche se non è la madre biologica del minore, la ricorrente nel procedimento principale potrebbe riconoscere la sua maternità conformemente all'articolo 64 del codice di famiglia. Tuttavia, il riconoscimento della maternità implica necessariamente l'esclusione del riconoscimento di un'altra donna, e in particolare della moglie, in qualità di madre<sup>25</sup>.

64. Ciò impedirebbe quindi alla ricorrente nel procedimento principale di continuare, in caso di ritorno in Bulgaria, la vita familiare da ella condotta in Spagna. In concreto, ella dovrebbe svolgere da sola tutti i compiti parentali che necessitano della prova dello status di genitore, che si tratti dell'iscrizione a scuola, delle decisioni mediche o di qualsiasi tipo di procedimento amministrativo per conto del figlio, in quanto la moglie sarebbe esclusa dallo status di madre. Inoltre, in tale prospettiva, quest'ultima, che ha parimenti acquisito legalmente lo status di madre, e, pertanto, il diritto di affidamento del minore nello Stato membro di residenza della coppia, vale a dire la Spagna, potrebbe opporsi al ritorno in Bulgaria del minore. Anche tale circostanza può dissuadere la ricorrente nel procedimento principale dal ritornare nel suo Stato membro d'origine.

<sup>21</sup> Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 33).

<sup>22</sup> Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 39).

<sup>23</sup> Sentenza del 26 marzo 2019, SM (Minore sottoposto a kafala algerina) (C-129/18, EU:C:2019:248, punto 50).

<sup>24</sup> Si parte qui dalla premessa, confermata dal governo spagnolo in udienza, che la determinazione della filiazione è collegata, conformemente al diritto internazionale privato spagnolo, al luogo di residenza abituale del minore, vale a dire al diritto spagnolo che prevede la genitorialità della moglie della madre biologica di un minore. Contrariamente alla causa che ha dato luogo alla sentenza del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punti 62 e 63), è quindi indubbia la legittimità dello status acquisito in un altro Stato membro.

<sup>25</sup> V. paragrafo 34 delle presenti conclusioni.

65. Per contro, il fatto di non concedere la cittadinanza bulgara al minore non costituirebbe di per sé un ostacolo al diritto alla libera circolazione della ricorrente nel procedimento principale. Infatti, fintanto che i legami familiari instaurati in Spagna sono rispettati e riconosciuti ai fini dell'applicazione delle norme dell'Unione in materia di libera circolazione<sup>26</sup>, la sola circostanza che al figlio di una cittadina dell'Unione non sia concessa la cittadinanza di uno Stato membro a causa di tali legami non è tale da ostacolare la libera circolazione della cittadina dell'Unione interessata. Come è stato esposto supra, gli Stati membri restano in linea di principio liberi di definire i modi di acquisto e di perdita della cittadinanza<sup>27</sup>. In particolare, essi non sono tenuti, in forza del diritto dell'Unione, a concedere la cittadinanza ai discendenti diretti dei loro cittadini. Tale considerazione è chiarita dall'esistenza stessa della direttiva 2004/38, che ha proprio lo scopo di garantire la libera circolazione dei cittadini dell'Unione insieme ai loro familiari, tra cui in particolare i loro discendenti diretti, che sono *cittadini di Stati terzi*.

### ***c) Conclusione intermedia***

66. Nell'ipotesi in cui il minore non possieda la cittadinanza bulgara, egli non può avvalersi dei diritti derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, né di quelli derivanti dagli articoli 20 e 21 TFUE. Queste ultime disposizioni non gli conferiscono nemmeno il diritto di rivendicare la concessione della cittadinanza bulgara.

67. Tuttavia, in questa stessa ipotesi, il rifiuto da parte delle autorità bulgare di redigere un atto di nascita bulgaro che designa, al pari di quello rilasciato dalle autorità spagnole, la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie quali genitori del minore, costituisce un ostacolo al diritto della ricorrente nel procedimento principale in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

## ***2. Sulla giustificazione dell'ostacolo al diritto alla libera circolazione della ricorrente nel procedimento principale***

68. Secondo una giurisprudenza costante, un ostacolo alla libera circolazione delle persone può essere giustificato se è basato su considerazioni oggettive ed è proporzionato allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale<sup>28</sup>.

69. Nel caso di specie, le autorità bulgare sostengono che l'iscrizione in un atto di nascita di una coppia sposata dello stesso sesso quali genitori di un minore pregiudicherebbe l'identità nazionale della Repubblica di Bulgaria ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE. Pertanto, occorre anzitutto esaminare se la Repubblica di Bulgaria possa invocare in tale contesto un pregiudizio alla sua identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE [sezione a)]. In caso affermativo, occorre poi esaminare le conseguenze giuridiche di tale invocazione, in particolare sull'intensità del controllo esercitato dalla Corte [sezione b)], prima di procedere, infine, all'esame del caso di specie [sezione c)].

<sup>26</sup> V. a tal riguardo, in particolare, paragrafi 102 e segg. delle presenti conclusioni.

<sup>27</sup> V. paragrafo 50 delle presenti conclusioni.

<sup>28</sup> Sentenze del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punto 81), del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 48), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 41).

**a) Sulla nozione di «identità nazionale» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE**

70. Conformemente all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, degli Stati membri. Tale limitazione alla struttura fondamentale, politica e costituzionale, dimostra che l'articolo 4, paragrafo 2, TUE non opera un mero rinvio alle concezioni del diritto costituzionale degli Stati membri, ma introduce una nozione autonoma di diritto dell'Unione la cui interpretazione spetta alla Corte. Tuttavia, il contenuto preciso di tale nozione può variare da uno Stato membro all'altro e, per sua stessa natura, non può essere determinato senza tener conto delle concezioni degli Stati membri sulla loro identità nazionale.

71. A tal riguardo, l'obbligo per l'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri può infatti essere inteso come un obbligo di rispettare la pluralità di concezioni e, pertanto, le differenze che caratterizzano ogni Stato membro<sup>29</sup>. L'identità nazionale garantisce così il motto dell'Unione, quale sancito per la prima volta all'articolo I-8 del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (in prosieguo: il «Trattato costituzionale»)<sup>30</sup>, vale a dire «Unita nella diversità».

72. Per tale motivo, la nozione di identità nazionale non può essere oggetto di un'interpretazione astratta a livello dell'Unione.

73. Infatti, costituiscono il punto di partenza dell'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE le indicazioni del giudice del rinvio e dello Stato membro interessato<sup>31</sup>, il quale dispone al riguardo di un ampio potere discrezionale<sup>32</sup>. Tale interpretazione trova tuttavia un limite nell'obbligo di leale cooperazione sancito al paragrafo 3 della medesima disposizione<sup>33</sup>. Inoltre, può essere tutelata ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE solo una concezione dell'identità nazionale conforme ai valori fondamentali dell'Unione sanciti in particolare all'articolo 2 TUE<sup>34</sup>.

74. Nel caso di specie, secondo il giudice del rinvio, il pregiudizio all'identità nazionale bulgara consiste nel fatto che l'atto di nascita richiesto si discosta dalla concezione della famiglia tradizionale, sancita all'articolo 46, paragrafo 1, della Costituzione bulgara, che costituirebbe, sul piano giuridico, il fondamento del diritto di famiglia e delle successioni nonché uno dei valori fondamentali della società bulgara. Tale concezione implicherebbe necessariamente che può esistere una sola madre (e un solo padre) per un figlio.

75. Attualmente, all'interno dell'Unione, non esiste consenso per quanto attiene alle condizioni preliminari per l'accesso agli istituti fondamentali del diritto di famiglia. Sono le norme nazionali che disciplinano il matrimonio (o il divorzio) e la filiazione (o addirittura la procreazione) a definire i legami familiari che costituiscono l'oggetto stesso di tale materia. Per quanto riguarda, ad esempio, il divorzio, sono state constatate divergenze concettuali insormontabili in sede di elaborazione di un regolamento sulla legge applicabile a tale istituto, che ha portato al fallimento

<sup>29</sup> V., in tal senso, sentenze del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punti 91 e 92), nonché del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 73).

<sup>30</sup> GU 2004, C 310, pag. 1.

<sup>31</sup> V. sentenza del 17 luglio 2014, Torresi (C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 58).

<sup>32</sup> V., riguardo alla definizione di ordine pubblico, sentenze del 4 dicembre 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punto 18), del 14 ottobre 2004, Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, punto 31), del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punto 87), nonché del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 68).

<sup>33</sup> V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:2, paragrafo 40).

<sup>34</sup> V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:7, paragrafo 61), e sentenza del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punto 89).

dell'iniziativa legislativa della Commissione e all'attuazione, al suo posto, di una cooperazione rafforzata<sup>35</sup>. Per quanto riguarda il matrimonio, solo tredici dei 27 Stati membri dell'Unione hanno attualmente aperto tale istituto alle coppie dello stesso sesso<sup>36</sup>. Inoltre, tra questi tredici Stati membri, solo una parte prevede la genitorialità «automatica» della moglie della madre biologica di un minore<sup>37</sup>. A causa di tali divergenze, il regolamento 2016/1191, che semplifica le condizioni di presentazione di taluni documenti pubblici attestanti, tra l'altro, la nascita, il matrimonio, il divorzio e la filiazione ribadisce più volte che esso non modifica né il diritto sostanziale in tale settore né gli obblighi di riconoscimento degli effetti giuridici connessi a tale documento<sup>38</sup>.

76. In tale contesto, la Corte ha già riconosciuto implicitamente che le norme che disciplinano il matrimonio fanno parte dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE<sup>39</sup>.

77. La ragione è che il diritto di famiglia è una materia giuridica particolarmente delicata, caratterizzata da una pluralità di concezioni e valori a livello degli Stati membri e delle società che li compongono. Il diritto di famiglia – sia esso fondato su valori tradizionali o più «moderni» – è l'espressione dell'immagine di sé di uno Stato sia sul piano politico che sul piano sociale. Esso può fondarsi su idee religiose o indicare la rinuncia dello Stato interessato a tali idee. In quest'ottica, tuttavia, è in ogni caso espressione dell'identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale.

78. Per giunta, le norme che definiscono i legami familiari assumono un'importanza fondamentale per il funzionamento della collettività statale in generale<sup>40</sup>. Pertanto, la filiazione di una persona determina, qualora uno Stato applichi a tal riguardo lo *ius sanguinis*, la cittadinanza e quindi l'appartenenza stessa di una persona a un determinato Stato.

79. La definizione, in senso giuridico, di famiglia o di uno dei suoi membri tocca così la struttura fondamentale di una società. Tale definizione può quindi rientrare nell'identità nazionale di uno Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

### ***b) Sulle conseguenze giuridiche dell'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE***

80. Una volta stabilito che la definizione dei legami familiari può far parte dell'identità nazionale degli Stati membri, occorre esaminare quali conseguenze ne derivano per quanto riguarda la possibilità di giustificare il rifiuto, da parte delle autorità di uno Stato membro, di riconoscere la definizione dei legami familiari operata da un altro Stato membro. A tal riguardo, il giudice del rinvio chiede in particolare alla Corte, nell'ambito della seconda questione pregiudiziale, se

<sup>35</sup> V. considerando 5 del regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (GU 2010, L 343, pag. 10).

<sup>36</sup> Ossia il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, l'Irlanda, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, la Repubblica di Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia.

<sup>37</sup> Sono, secondo le mie ricerche, il Regno del Belgio, il Regno di Danimarca, il Regno di Spagna, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia. Nella maggior parte di tali Stati detta possibilità è tuttavia ammessa solo in caso di procreazione medicalmente assistita, alla quale la moglie della madre biologica ha acconsentito.

<sup>38</sup> V., in particolare, considerando 7 e 18 nonché articolo 2, paragrafo 4, del regolamento 2016/1191.

<sup>39</sup> Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 42 e 43).

<sup>40</sup> Il Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale federale, Germania) ha quindi dichiarato, nella sentenza Lissabon, che il diritto di famiglia faceva parte dei settori particolarmente sensibili per la capacità di autodeterminazione democratica di uno Stato costituzionale, circostanza da cui deriva che l'azione dell'Unione deve limitarsi al minimo indispensabile per il coordinamento delle situazioni transfrontaliere (v. sentenza del 30 giugno 2009, Lissabon (DE:BVVerfG:2009:es20090630.2bve000208, punti 251 e 252)).



l'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE richieda un bilanciamento con altri interessi derivanti dal diritto dell'Unione, in particolare i diritti fondamentali garantiti dalla Carta.

81. Per rispondere a tale questione, occorre esaminare, in un primo tempo, la natura e la funzione della clausola di salvaguardia dell'identità nazionale [sezione 1)], al fine di trarne, in un secondo tempo, conclusioni per quanto riguarda gli effetti giuridici della sua invocazione [sezione 2)].

*1) Sulla natura e sulla funzione della clausola di salvaguardia dell'identità nazionale*

82. Contrariamente a quanto sembra suggerire, prima facie, la giurisprudenza della Corte in materia fino ad oggi<sup>41</sup>, l'identità nazionale sancita all'articolo 4, paragrafo 2, TUE non è soltanto un obiettivo legittimo, tra altri, che può essere preso in considerazione in sede di esame di un'eventuale giustificazione di una restrizione del diritto di libera circolazione.

83. Infatti, una lettura di tale disposizione nel contesto dell'articolo 4 e delle altre disposizioni del Titolo I del TUE rivela che tale nozione ha anche una dimensione verticale, vale a dire che i Trattati le attribuiscono un ruolo nella delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

84. A tal riguardo, occorre ricordare che uno degli obiettivi principali del Trattato di Lisbona era una delimitazione più netta delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. In tale contesto, il Trattato costituzionale ha segnato la transizione dalla clausola di salvaguardia dell'identità nazionale a un principio opponibile relativo alla ripartizione delle competenze. Ciò era già evidente nel titolo dell'articolo I-5 del Trattato costituzionale, al quale si ispira l'attuale articolo 4 TUE, che era così formulato: «Relazioni tra l'Unione e gli Stati membri». A titolo di paragone, la disposizione relativa all'identità nazionale, introdotta dal Trattato di Maastricht, si trovava inizialmente nell'articolo F, paragrafo 1, TUE<sup>42</sup>, successivamente nell'articolo 6, paragrafo 3, TUE, relativo ai valori e ai principi dell'Unione<sup>43</sup>.

85. Tale interpretazione è corroborata dagli altri due paragrafi dell'attuale articolo 4 TUE: alla clausola sul principio di leale cooperazione, già collegata alla salvaguardia dell'identità nazionale nell'articolo I-5, paragrafo 2, del Trattato costituzionale, si aggiunge ora l'articolo 4, paragrafo 1, TUE. Quest'ultimo enuncia il principio di attribuzione, stabilendo così chiaramente il nesso tra tale disposizione e la ripartizione delle competenze tra l'Unione e i suoi Stati membri. Analogamente, l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che cita a titolo di esempio, al pari del suo modello nel Trattato costituzionale, diversi settori che possono rientrare nell'identità nazionale, come la sicurezza nazionale, contiene ora la precisazione supplementare che quest'ultima «resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro».

86. Tale evoluzione dimostra che l'identità nazionale quale figura all'articolo 4, paragrafo 2, TUE è stata concepita per limitare l'impatto del diritto dell'Unione in settori ritenuti essenziali per gli Stati membri e non soltanto come valore dell'Unione che deve essere bilanciato con altri interessi dello stesso rango.

<sup>41</sup> V., in particolare, sentenze del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punti 83 e 84), del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punti 86 e 87), del 16 aprile 2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, punti 26 e 27), del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 65), nonché del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 43 e segg.).

<sup>42</sup> V. versione consolidata (GU 1992, C 224, pag. 1).

<sup>43</sup> V. versione consolidata del Trattato di Nizza (GU 2002, C 325, pag. 1).

87. Ciò è conforme all'obiettivo dell'identità nazionale di preservare, per quanto riguarda la struttura fondamentale, politica e costituzionale, l'approccio particolare proprio di ciascuno Stato membro<sup>44</sup>.

88. Solo tale funzione della clausola di salvaguardia dell'identità nazionale può peraltro spiegare perché la disposizione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE sia stata limitata rispetto alla precedente disposizione del Trattato di Maastricht<sup>45</sup>, riducendo l'ambito di applicazione dell'identità nazionale alla struttura fondamentale, politica e costituzionale. Infatti, se l'identità nazionale fosse solo uno degli interessi che possono essere invocati a giustificazione di una deroga al diritto dell'Unione, tale limitazione non avrebbe alcun senso e sarebbe inoltre in contrasto con la giurisprudenza della Corte. Infatti, secondo una giurisprudenza costante, *qualsiasi* legittimo interesse può, in linea generale, essere invocato al fine di giustificare una restrizione dei diritti derivanti dal diritto dell'Unione e non soltanto un interesse insito nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, degli Stati membri<sup>46</sup>.

## 2) *Sull'intensità del controllo esercitato dalla Corte*

89. Dalla prassi giurisprudenziale della Corte si può dedurre che l'intensità del controllo delle misure nazionali restrittive delle libertà fondamentali dipende, in generale, dal grado di armonizzazione della materia di cui trattasi. Infatti, poiché una materia non è (ancora) oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione o rientra nella competenza degli Stati membri, la Corte concede agli Stati membri un ampio potere discrezionale<sup>47</sup>.

90. Se è vero che l'obbligo di rispettare l'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE mira dunque a preservare la struttura fondamentale, politica e costituzionale, propria di ciascuno Stato membro e segna in tal modo il limite dell'azione integrativa dell'Unione, ne consegue che la Corte può esercitare solo un controllo ristretto dei provvedimenti adottati da uno Stato membro ai fini della salvaguardia della sua identità nazionale. Per contro, un controllo di proporzionalità di tali provvedimenti ridurrebbe l'identità nazionale a un semplice obiettivo legittimo<sup>48</sup>.

91. Si spiega così il fatto che tutti i partecipanti al procedimento dinanzi alla Corte, ad eccezione tuttavia del governo spagnolo e della ricorrente nel procedimento principale, hanno sostenuto che la Repubblica di Bulgaria non era tenuta a riconoscere la filiazione quale stabilita nell'atto di nascita spagnolo ai fini dell'applicazione del diritto di famiglia e delle successioni bulgaro, dato che la determinazione della filiazione ai sensi del diritto di famiglia rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri. Tali partecipanti hanno quindi ritenuto, almeno implicitamente, che tale competenza non potesse essere rimessa in discussione da considerazioni relative al diritto della ricorrente nel procedimento principale e di sua figlia al rispetto della loro vita privata e familiare in forza dell'articolo 7 della Carta o all'interesse superiore del bambino quale sancito all'articolo 24, paragrafo 2, della stessa.

<sup>44</sup> V., a tal riguardo, paragrafo 71 delle presenti conclusioni.

<sup>45</sup> La quale prevedeva semplicemente che «[l']Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri».

<sup>46</sup> V. sentenze del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, punto 14), del 14 dicembre 2004, Commissione/Germania (C-463/01, EU:C:2004:797, punto 75), nonché del 10 ottobre 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punto 55).

<sup>47</sup> V., ad esempio, sentenze del 9 dicembre 1997, Commissione/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595, punti 33 e 34), dell'11 settembre 2008, Commissione/Germania (C-141/07, EU:C:2008:492, punto 46), nonché dell'8 settembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional e Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, punto 69).

<sup>48</sup> V. a tal riguardo, in particolare, paragrafi 86 e 88 delle presenti conclusioni.

92. Siffatto controllo ristretto non deve essere tuttavia applicato a qualsiasi espressione dell'identità nazionale, ma solo per quanto riguarda l'espressione fondamentale dell'identità nazionale di cui trattasi, al fine di evitare che l'applicazione dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE contrasti con il principio del primato del diritto dell'Unione<sup>49</sup>.

93. Nelle cause che finora hanno sollevato la questione della tutela dell'identità nazionale non era in discussione l'espressione fondamentale della concezione che lo Stato membro interessato intendeva tutelare a titolo della sua identità nazionale. Tali cause hanno avuto ad oggetto, nella maggior parte dei casi, restrizioni alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione a causa del rifiuto di riconoscere il nome che essi avevano adottato in un altro Stato membro. È vero che la Corte ha constatato che l'abolizione della nobiltà, la tutela della lingua ufficiale nazionale o la forma repubblicana dello Stato, addotte, rispettivamente, a giustificazione di tale rifiuto, potevano far parte dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE<sup>50</sup>. Occorre tuttavia sottolineare che l'obbligo di trascrivere o di riconoscere un nome non incide generalmente sull'essenza di tali obiettivi. Per tale motivo, la Corte ha analizzato la giustificazione addotta dallo Stato membro interessato a titolo di obiettivo legittimo idoneo a giustificare la restrizione<sup>51</sup>.

94. Per illustrare tale distinzione, occorre osservare che l'obbligo di riconoscere un titolo o un elemento nobiliare come componente di un nome – di cui trattasi nelle cause Sayn-Wittgenstein e Bogendorff von Wolfersdorff – non rimette in discussione l'abolizione della nobiltà o la forma repubblicana di uno Stato, in quanto non ne deriva alcun privilegio. Analogamente, nella causa Coman, la Corte ha dichiarato che l'obbligo di riconoscere matrimoni tra persone dello stesso sesso, contratti in un altro Stato membro conformemente alla normativa di quest'ultimo, ai soli fini della concessione di un diritto di soggiorno derivato a un cittadino di uno Stato terzo, non pregiudica l'istituto del matrimonio, il quale rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri. La ragione è che il riconoscimento di tale matrimonio al solo scopo di concedere un diritto di soggiorno non implica, per detto Stato membro, di prevedere l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso nel suo diritto nazionale. Pertanto, siffatto obbligo di riconoscimento ai soli fini dell'esercizio dei diritti che i cittadini dell'Unione traggono dal diritto dell'Unione non viola l'identità nazionale dello Stato membro interessato<sup>52</sup>.

95. Diverso è il caso in cui l'atto richiesto in base al diritto dell'Unione possa effettivamente alterare l'istituto o la concezione nazionale, sconfinando così nella competenza esclusiva degli Stati membri nel settore interessato. Ciò può verificarsi, in particolare, nel caso in cui siano in discussione le norme costituenti l'oggetto stesso della concezione che lo Stato membro intende tutelare a titolo della sua identità nazionale.

96. Trattandosi di siffatta espressione fondamentale dell'identità nazionale, si impone, pertanto, una restrizione dell'intensità del controllo al fine di preservare l'esistenza di settori di competenza materiale riservati agli Stati membri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> V., in particolare, sentenza del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punto 3).

<sup>50</sup> V. sentenze del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punti 83, 88 e 92), del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punti 86 e 87), nonché del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolfersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 73).

<sup>51</sup> V., a tal riguardo, paragrafo 82 e giurisprudenza citata alla nota 41 delle presenti conclusioni.

<sup>52</sup> Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 45 e 46).

<sup>53</sup> V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Poirares Maduro nella causa Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, paragrafi 24 e 25).

97. La presente causa illustra perfettamente tale necessità.

98. Pertanto, a causa dell'incompetenza dell'Unione in materia, il diritto di famiglia nazionale non è, in linea di principio, soggetto a un controllo alla luce della Carta, dato che gli Stati membri non attuano, in tale settore, il diritto dell'Unione ai sensi del suo articolo 51, paragrafo 1. Tenuto conto della particolare delicatezza e dell'importanza fondamentale di tale materia, quest'ultima può anche rientrare nell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, il che implica che il diritto dell'Unione rispetti le differenze nei valori e nelle concezioni<sup>54</sup>.

99. Orbene, quando in un rapporto familiare sussiste un elemento transfrontaliero, qualsiasi disposizione nazionale in materia di diritto di famiglia può costituire una restrizione all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE per il solo fatto della sua divergenza rispetto alla normativa di un altro Stato membro<sup>55</sup>. Se, nell'esaminare la giustificazione di siffatta restrizione, la Corte procedesse ogni volta a un controllo esaustivo della normativa nazionale alla luce della Carta e in particolare delle sue disposizioni relative ai rapporti familiari – come l'articolo 7 e l'articolo 24 –, ciò avrebbe come conseguenza che l'insieme del diritto di famiglia nazionale, ivi compresa l'espressione fondamentale delle differenze che l'Unione rispetta ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, dovrebbe conformarsi ad una concezione uniforme di politica familiare che la Corte enuncerebbe nella sua interpretazione di dette disposizioni.

100. Siffatta interpretazione sarebbe inoltre contraria all'articolo 51, paragrafo 2, della Carta, secondo il quale quest'ultima non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione.

### *c) L'applicazione al caso di specie*

101. Dalle considerazioni che precedono risulta che, quando è in discussione l'espressione fondamentale dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, la Corte deve limitarsi a un controllo dei limiti dell'invocazione di tale principio, in particolare del rispetto dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE<sup>56</sup>. Occorre quindi valutare se ciò si verifichi nel caso di specie.

#### *1) Sull'incidenza sull'espressione fondamentale dell'identità ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE*

102. Occorre ricordare che l'ostacolo alla libera circolazione della ricorrente nel procedimento principale deriva dal mancato riconoscimento dei suoi legami familiari instaurati in Spagna<sup>57</sup>.

<sup>54</sup> V. paragrafi 70 e 79 delle presenti conclusioni.

<sup>55</sup> Poiché, come è stato ricordato nelle presenti conclusioni, quando la vita familiare si è sviluppata o consolidata nello Stato membro ospitante, il diritto alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione implica, in forza della giurisprudenza della Corte, che i familiari interessati possano proseguire tale vita familiare al ritorno nel loro Stato membro d'origine. V. sentenze del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punti 21 e 23), del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 52), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 32).

<sup>56</sup> V. paragrafo 73 delle presenti conclusioni.

<sup>57</sup> V. paragrafi da 62 a 64, nonché 67 delle presenti conclusioni.

*i) Sul riconoscimento della filiazione ai fini della redazione di un atto di nascita*

103. Al tal riguardo, da un lato, per quanto riguarda la redazione di un atto di nascita come richiesto nel caso di specie, ossia sul quale figurano la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie quali madri della minore, si deve constatare che l'iscrizione della ricorrente nel procedimento principale, in qualità di madre, su tale atto implica necessariamente il riconoscimento degli effetti giuridici del matrimonio ai fini della determinazione della filiazione. Infatti, nell'ipotesi esaminata nella presente parte, vale a dire che la ricorrente nel procedimento principale non è la madre biologica della minore<sup>58</sup>, la sua maternità risulta dal suo status di coniuge della madre biologica della minore. Inoltre, la sua iscrizione nell'atto di nascita a fianco di quest'ultima le conferirebbe, almeno di fatto, la qualità di madre ai sensi del diritto di famiglia bulgaro<sup>59</sup>.

104. L'obbligo di accogliere la domanda in base al diritto dell'Unione creerebbe così, per la Repubblica di Bulgaria, obblighi in materia di diritto di famiglia, vale a dire in un settore che può rientrare nell'identità nazionale degli Stati membri, e non soltanto, come avvenuto nella causa Coman, in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione, quale il diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari. Infatti, come rilevato, in sostanza, dal governo polacco nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, non è possibile redigere un atto di nascita ai soli fini della libera circolazione ai sensi del diritto dell'Unione<sup>60</sup>. L'atto di nascita, per sua natura, riflette la filiazione ai sensi del diritto di famiglia.

105. Orbene, le norme relative alla filiazione determinano i legami familiari costituenti l'oggetto stesso del diritto di famiglia. Esse riguardano l'essenza della concezione che la Repubblica di Bulgaria intende tutelare a titolo della sua identità nazionale<sup>61</sup>. Infatti, come è stato esposto al paragrafo 78 delle presenti conclusioni, la definizione di famiglia e di familiari assume un'importanza fondamentale per la collettività statale. Pertanto, l'obbligo di trascrizione dell'atto di nascita spagnolo porterebbe addirittura a definire in anticipo a chi la Repubblica di Bulgaria deve concedere la cittadinanza.

106. L'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento 2016/1191 fa emergere chiaramente, in tale contesto, la volontà del legislatore europeo di escludere l'obbligo di riconoscere, in particolare, la filiazione stabilita in un documento pubblico rilasciato da un altro Stato membro. In tali circostanze, si deve ritenere che l'obbligo di riconoscere la filiazione ai fini della redazione di un atto di nascita incida sull'espressione fondamentale dell'identità nazionale della Repubblica di Bulgaria nel senso sopra descritto<sup>62</sup>.

107. Si potrebbe certamente obiettare, e non senza valide ragioni, che il riconoscimento giuridico di altre forme di vita familiare non comporterebbe affatto ripercussioni negative sulla concezione della famiglia «tradizionale» che la Repubblica di Bulgaria intende tutelare, ma, al contrario, la lascerebbe completamente intatta. Ciò che rileva, tuttavia, è che si tratta di una valutazione normativa che, alla luce del sistema di ripartizione delle competenze, spetta agli Stati membri. Se la Corte dovesse sostituirsi agli Stati membri al fine di valutare la necessità di una misura per la salvaguardia dell'identità nazionale quale definita dallo Stato membro interessato, questo stesso

<sup>58</sup> V. paragrafi 37 e 55 delle presenti conclusioni.

<sup>59</sup> V. altresì paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

<sup>60</sup> Del resto, la ricorrente nel procedimento principale non chiede questo perché ciò che vuole ottenere è proprio il riconoscimento dei vincoli di parentela instaurati in Spagna.

<sup>61</sup> V., al riguardo, paragrafi 74 e 95 delle presenti conclusioni.

<sup>62</sup> V., in particolare, paragrafi 92 e 95 delle presenti conclusioni.

concetto sarebbe privato di qualsiasi significato. Tale circostanza spiega, a mio avviso, la conclusione secondo cui l'invocazione dell'essenza dell'identità nazionale non può essere oggetto di un controllo di proporzionalità (di cui l'analisi della necessità di una misura alla luce dell'obiettivo perseguito costituisce una fase).

*ii) Sul riconoscimento della filiazione ai fini dell'esercizio dei diritti che discendono dal diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini*

108. Tuttavia, d'altro lato, occorre rilevare che gran parte degli ostacoli alla libera circolazione della ricorrente, descritti al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, può essere eliminata mediante il riconoscimento dei vincoli di parentela instaurati in Spagna ai soli fini dell'applicazione del diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini. Pertanto, il riconoscimento della figlia come sua «discendente diretta» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), della direttiva 2004/38 così come il riconoscimento della moglie quale «coniuge» ai sensi della lettera a) della medesima disposizione avrebbero come conseguenza di consentire a queste ultime di soggiornare nel territorio dello Stato bulgaro insieme alla ricorrente nel procedimento principale<sup>63</sup>. Analogamente, dato che la definizione di tali nozioni nell'ambito della direttiva 2004/38 deve essere accolta anche per quanto riguarda la nozione di «familiari» di un lavoratore migrante ai sensi del regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (GU 2011, L 141, pag. 1)<sup>64</sup>, ciò garantirebbe inoltre che la figlia possa pretendere, ad esempio, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 7, paragrafo 2, del medesimo regolamento<sup>65</sup>, i vantaggi sociali e fiscali connessi all'eventuale status di lavoratrice migrante della ricorrente nel procedimento principale, allo stesso titolo di un figlio biologico.

109. Orbene, nei limiti in cui gli effetti giuridici di un riconoscimento dei vincoli di parentela ai soli fini dell'esercizio dei diritti che discendono da un atto di diritto derivato, come la direttiva 2004/38 o il regolamento n. 492/2011, rimangono confinati a un settore rientrante nella competenza dell'Unione, non si può ritenere che l'obbligo per uno Stato membro di garantire tali diritti ai cittadini dell'Unione che abbiano validamente instaurato siffatti vincoli di parentela in forza del diritto di un altro Stato membro costituisca un'ingerenza nella competenza riservata agli Stati membri nel settore del diritto di famiglia.

110. Pertanto, in tali circostanze, il riconoscimento dei vincoli di parentela instaurati in Spagna ai soli fini dell'applicazione del diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione delle persone non pregiudica l'identità nazionale degli Stati membri<sup>66</sup>.

111. Il rifiuto di riconoscere la situazione familiare creata in Spagna e di considerare, a tal fine, la figlia come «discendente diretta» della ricorrente nel procedimento principale e sua moglie come «coniuge» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettere a) e c), della direttiva 2004/38 dovrebbe quindi essere sottoposto a un esame di proporzionalità alla luce della Carta<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> V., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 51 e 56).

<sup>64</sup> V. sentenza del 15 dicembre 2016, Depesme e a. (da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 51).

<sup>65</sup> Sentenze del 20 giugno 2013, Giersch e a. (C-20/12, EU:C:2013:411, punto 40), del 15 dicembre 2016, Depesme e a. (da C-401/15 a C-403/15, EU:C:2016:955, punto 40), e del 10 luglio 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, punto 38).

<sup>66</sup> V., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 45 e 46).

<sup>67</sup> V., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, paragrafo 47).

112. A tal riguardo, occorre ricordare, anzitutto, che la nozione di «vita familiare» ai sensi dell'articolo 7 della Carta dipende – conformemente alla definizione elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») nella sua giurisprudenza relativa all'articolo 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU») – dalla realtà pratica degli stretti legami personali<sup>68</sup>. La Corte ha così dichiarato che l'articolo 7 della Carta comprende le relazioni familiari sviluppate nell'ambito di un rapporto tra persone dello stesso sesso<sup>69</sup>, a prescindere dalla loro qualificazione giuridica in un determinato Stato membro. Dal combinato disposto dei paragrafi 2 e 3 dell'articolo 24 della Carta risulta inoltre che l'interesse superiore del bambino implica, di regola, il mantenimento dell'unità del nucleo familiare<sup>70</sup>.

113. Nel caso di specie, è pacifico che le due donne non solo hanno validamente acquisito lo status di genitori in forza del diritto spagnolo, ma conducono anche una vita familiare effettiva con la loro figlia in Spagna. Come è già stato esposto supra<sup>71</sup>, tale vita familiare sarebbe compromessa se, in particolare, la ricorrente nel procedimento principale non potesse soggiornare nel suo Stato membro d'origine con i suoi familiari in condizioni normali<sup>72</sup>. Orbene, sono proprio i diritti derivanti da atti normativi quali la direttiva 2004/38 e il regolamento n. 492/2011 a garantire a un cittadino dell'Unione di *vivere* la propria vita familiare ai sensi dell'articolo 7 della Carta. La Corte ha già dichiarato in tale contesto che l'articolo 7 della Carta può far sorgere anche obblighi «positivi» per gli Stati membri, fermo restando che questi ultimi devono rispettare l'equilibrio tra gli interessi concorrenti degli individui interessati e della società complessivamente intesa<sup>73</sup>.

114. In tali circostanze, dato che l'obbligo di riconoscere i vincoli di parentela instaurati in Spagna ai soli fini dell'applicazione del diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini non altera le concezioni di filiazione o di matrimonio nel diritto di famiglia bulgaro, né conduce all'introduzione di nuove concezioni in tale diritto, si deve ritenere che il rifiuto di riconoscere il rapporto di filiazione tra la minore, da un lato, e la ricorrente e sua moglie, dall'altro, a tal fine vada al di là di quanto necessario per preservare tali obiettivi.

115. Pertanto, si deve concludere che la Repubblica di Bulgaria non può rifiutare il riconoscimento del rapporto di filiazione tra la minore da un lato, e la ricorrente e sua moglie, dall'altro, ai soli fini dell'applicazione del diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini per il motivo che il diritto bulgaro non prevede né l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso, né la maternità della moglie della madre biologica di una minore.

<sup>68</sup> Corte EDU, 12 luglio 2001, K. e T. c. Finlandia (CE:ECHR:2001:0712JUD002570294, § 150).

<sup>69</sup> Sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 49 e 50).

<sup>70</sup> Ciò è confermato da diversi atti di diritto derivato dell'Unione: v., ad esempio, il considerando 18 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9), il quale prevede che gli Stati membri, «[n]el valutare l'interesse superiore del minore (...) dovrebbero tenere debitamente present[e], in particolare, il principio dell'unità del nucleo familiare»; v. altresì conclusioni dell'avvocato generale Pikamäe nella causa TQ (Ritorno di un minore non accompagnato) (C-441/19, EU:C:2020:515, paragrafo 65).

<sup>71</sup> V., in particolare, paragrafo 62 delle presenti conclusioni.

<sup>72</sup> V., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 48).

<sup>73</sup> Sentenza del 27 giugno 2006, Parlamento/Consiglio (C-540/03, EU:C:2006:429, punto 54).

2) *Sul rispetto dell'articolo 2 TUE per quanto riguarda il mancato riconoscimento della filiazione ai fini della redazione di un atto di nascita*

116. Resta da stabilire se il rifiuto di riconoscere i vincoli di parentela instaurati in Spagna tra il figlio, da un lato, e la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie, dall'altro, ai fini della redazione di un atto di nascita, non violi l'articolo 2 TUE. Secondo tale disposizione, l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze.

117. Il rispetto dei valori sanciti dall'articolo 2 TUE costituisce una condizione preliminare per l'adesione all'Unione che ogni Stato membro deve soddisfare in qualsiasi momento<sup>74</sup>.

118. L'esame ai sensi dell'articolo 2 TUE, in particolare quello del rispetto del principio di uguaglianza e dei diritti dell'uomo, non può essere tuttavia assimilato a un esame della misura nazionale alla luce dei corrispondenti diritti fondamentali della Carta<sup>75</sup>. La Carta non introduce un livello minimo armonizzato di protezione dei diritti fondamentali negli Stati membri che sia sempre applicabile. Conformemente al suo articolo 51, paragrafo 2, essa non estende infatti l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione. In tali circostanze, l'esame ai sensi dell'articolo 2 TUE deve limitarsi al rispetto del contenuto essenziale di tali principi e diritti<sup>76</sup>.

119. Orbene, poiché la normativa nazionale di cui trattasi rispetterebbe, in pratica, i requisiti della CEDU o anche della Carta, si deve ritenere a fortiori che ciò si verifichi per quanto riguarda i requisiti derivanti dall'articolo 2 TUE.

120. Nel caso di specie, occorre esaminare, da un lato, se la concezione stessa che Bulgaria mira a tutelare a titolo della sua identità nazionale nonché, dall'altro, il risultato al quale essa giunge siano così conformi a tale articolo.

121. Per quanto riguarda, in primo luogo, l'obiettivo di proteggere la famiglia cosiddetta «tradizionale», occorre in particolare esaminarne la conformità al contenuto essenziale del principio di non discriminazione, principio che l'Unione promuove in forza dell'articolo 2 TUE.

122. Il fatto di vietare, a tal fine, il matrimonio tra persone dello stesso sesso nonché di ammettere una sola donna come madre di un bambino, implica innegabilmente una disparità di trattamento tra coppie eterosessuali e coppie omosessuali. Tuttavia, per quanto riguarda il matrimonio, è giocoforza constatare che non esiste, attualmente, consenso, all'interno dell'Unione, riguardo al fatto che tale disparità di trattamento non può essere giustificata. Così, la Corte afferma, a tutt'oggi, nella sua costante giurisprudenza, che gli Stati membri non sono tenuti a prevedere l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso nel loro diritto nazionale<sup>77</sup>. D'altro canto, per quanto riguarda la circostanza che il marito della madre biologica di un bambino,

<sup>74</sup> V., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 42).

<sup>75</sup> V., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti 29 e 30), e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 50).

<sup>76</sup> V., in tal senso, sentenze del 25 luglio 2018, Minister for Justice and Equality (Carenze del sistema giudiziario) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punto 48), e del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 58).

<sup>77</sup> Sentenze del 24 novembre 2016, Parris (C-443/15, EU:C:2016:897, punto 59), nonché del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 37).



contrariamente alla moglie di quest'ultima, è considerato l'altro genitore di tale bambino, occorre rilevare che la Corte EDU considera che neppure ciò costituisce una disparità di trattamento. Infatti, poiché non esiste alcun fondamento di fatto della presunzione legale secondo cui il figlio discenderebbe dalla moglie della madre biologica<sup>78</sup>, la situazione del marito della madre biologica non sarebbe paragonabile a quella della moglie di quest'ultima<sup>79</sup>. In tali circostanze, non si può ritenere che la concezione del matrimonio e della filiazione che la Bulgaria intende preservare a titolo della sua identità nazionale violi l'articolo 2 TUE.

123. In secondo luogo, per quanto riguarda il risultato così ottenuto, ossia il fatto che non esisterebbe, in forza del diritto bulgaro, alcun vincolo di parentela tra la minore e la ricorrente nel procedimento principale, esso dovrebbe essere conforme ai requisiti derivanti dall'articolo 2 TUE per quanto riguarda il rispetto dei diritti umani. Si tratta in particolare del diritto al rispetto della vita privata e familiare, sancito dall'articolo 8 CEDU, e dell'interesse superiore del bambino, la cui salvaguardia incombe alla Repubblica di Bulgaria in forza della medesima disposizione<sup>80</sup> nonché in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione delle Nazioni Unite, del 20 novembre 1989, sui diritti del fanciullo.

124. Secondo la giurisprudenza della Corte EDU, il rispetto dell'essenza di tali diritti non richiede tuttavia il riconoscimento giuridico di un rapporto di filiazione con il genitore che non è il genitore biologico di un bambino. Sebbene la filiazione biologica sia considerata un elemento fondamentale dell'identità di ciascuno<sup>81</sup>, tutelata dall'articolo 8 CEDU, ciò non vale tuttavia, allo stato attuale, per la filiazione giuridica, stabilita all'estero, di una persona nei confronti di un'altra<sup>82</sup>.

125. A tal riguardo, occorre sottolineare che la Corte EDU considera altresì, a tutt'oggi, che uno Stato contraente non è tenuto ad autorizzare la semplice adozione di un bambino da parte del partner omosessuale della madre biologica di quest'ultimo<sup>83</sup>.

126. Inoltre, il diritto al rispetto della vita familiare è caratterizzato, in sostanza, dalla possibilità di vivere insieme in condizioni complessivamente analoghe a quelle in cui vivono le altre famiglie<sup>84</sup>. In altri termini, ciò che rileva ai fini del rispetto del contenuto essenziale di tale diritto è la garanzia della vita familiare effettiva. In pratica, non dovrebbe sussistere, in particolare, alcun rischio di separazione dei familiari mediante una misura statale<sup>85</sup>. Orbene, come è stato esposto supra<sup>86</sup>, anche in mancanza di riconoscimento dei vincoli di parentela ai sensi del diritto di famiglia interno, si garantisce in pratica che la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie possano vivere insieme alla loro figlia in Bulgaria e negli altri Stati membri dell'Unione in

<sup>78</sup> Quando, come nel caso di specie, non è in discussione né una coppia di cui una persona sia transessuale, né una maternità surrogata, né una situazione in cui il figlio proviene dai gameti di una madre, ma la gestazione è stata portata a termine e il bambino è stato partorito dall'altra.

<sup>79</sup> Corte EDU, 7 maggio 2013, Boeckel e Gessner-Boeckel c. Germania (CE:ECHR:2013:0507DEC000801711, § 30).

<sup>80</sup> V., in tal senso, Corte EDU, 26 giugno 2014, Mennesson c. Francia (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 99).

<sup>81</sup> Cour EDU, 13 luglio 2006, Jäggi c. Svizzera (CE:ECHR:2006:0713JUD005875700, § 37).

<sup>82</sup> V., in tal senso, Corte EDU, 26 giugno 2014, Mennesson c. Francia (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 100), nonché parere consultivo del 10 aprile 2019 (domanda n. P16-2018-001, § 53).

<sup>83</sup> Corte EDU, 15 marzo 2012, Gas e Dubois c. Francia (CE:ECHR:2012:0315JUD002595107, §§ 62 e 72).

<sup>84</sup> Corte EDU, 21 dicembre 2010, Chavdarov c. Bulgaria (CE:ECHR:2010:1221JUD000346503, §§ 49 e 50), nonché Corte EDU, 26 giugno 2014, Mennesson c. Francia (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, §§ 92 e 94).

<sup>85</sup> V., in tal senso, Corte EDU, 26 giugno 2014, Mennesson c. Francia (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 92).

<sup>86</sup> V. paragrafi da 108 a 115 delle presenti conclusioni.

condizioni analoghe a quelle di altre famiglie, dato che esse devono in ogni caso essere trattate come familiari ai fini dell'applicazione, in particolare, della direttiva 2004/38 e del regolamento n. 492/2011.

127. Non si può ritenere che i requisiti più rigorosi che deriverebbero, eventualmente, dal parere della Corte EDU, emesso su richiesta della Cour de cassation (Corte di cassazione francese) a seguito della sentenza della Corte EDU nella causa *Menesson c. Francia*, riflettano il contenuto essenziale del diritto al rispetto della vita privata e familiare ai sensi dell'articolo 2 TUE. Nel parere in questione, per quanto riguarda la filiazione di un bambino concepito negli Stati Uniti, mediante maternità surrogata nei confronti della madre «d'intenti» che non è la madre biologica, la Corte EDU ha considerato che, sebbene lo Stato membro d'origine della madre «d'intenti» non fosse tenuto a riconoscere la filiazione stabilita nell'atto di nascita statunitense, esso avrebbe dovuto tuttavia offrire un'altra possibilità per stabilire un vincolo di parentela tra la minore e quest'ultima, quale l'adozione<sup>87</sup>. La Corte EDU non ha preso tuttavia posizione sul rapporto tra tale soluzione e la giurisprudenza citata al paragrafo 125 delle presenti conclusioni, secondo la quale uno Stato contraente non è tenuto ad autorizzare la semplice adozione di un bambino da parte del partner omosessuale della madre biologica di quest'ultimo.

128. In ogni caso, come è già stato ricordato supra, il rispetto dell'articolo 2 TUE costituisce la condizione preliminare per l'adesione all'Unione<sup>88</sup>. In tali circostanze, in primo luogo, oltre al fatto che solo una parte degli Stati membri dell'Unione ha ratificato il protocollo n. 16 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali relativo al parere consultivo e che tali pareri non sono vincolanti<sup>89</sup>, qualsiasi violazione della CEDU non può essere considerata una violazione dell'articolo 2 TUE. In secondo luogo, per quanto riguarda il settore di competenza riservato agli Stati membri, il rispetto dei diritti fondamentali è garantito dalla Corte EDU e non dalla Corte di giustizia<sup>90</sup>.

129. Pertanto, l'invocazione dell'identità nazionale da parte della Bulgaria per quanto riguarda la determinazione della filiazione ai fini, in particolare, dell'applicazione del diritto di famiglia e delle successioni bulgaro non viola l'articolo 2 TUE. Essa può quindi costituire, nel caso di specie, il limite dell'azione integrativa dell'Unione a tal riguardo e osta così a che la Repubblica di Bulgaria sia obbligata, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, a riconoscere la filiazione ai sensi del diritto di famiglia come stabilito in Spagna.

130. Tale risultato è conforme alla volontà del legislatore europeo, espressa mediante disposizioni del regolamento 2016/1191, di non ricorrere all'obbligo di riconoscere la situazione giuridica sostanziale creata in un altro Stato membro al fine di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini dell'Unione nel settore dello stato delle persone.

131. Sebbene ne derivi che la Corte non controlla la conformità del diritto nazionale che disciplina la filiazione, in particolare, alla nozione di «interesse superiore del bambino» ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2, della Carta, ciò non dispensa affatto il giudice del rinvio dall'obbligo di effettuare un controllo di proporzionalità della decisione di non riconoscere la filiazione di un

<sup>87</sup> Parere consultivo del 10 aprile 2019 (domanda n. P16-2018-001, § 53). La ricorrente nel procedimento principale sostiene che tale via è bloccata nel caso di specie, dato che il diritto internazionale privato bulgaro collega la legge applicabile all'adozione al luogo della residenza abituale del minore, nella fattispecie la Spagna. Orbene, in forza del diritto spagnolo, è logicamente esclusa l'adozione del minore da parte di una delle donne già riconosciuta come madre. Tuttavia, è lecito chiedersi se, in caso di ritorno della famiglia in Bulgaria, non sia la legge bulgara a divenire applicabile all'adozione.

<sup>88</sup> V. paragrafo 117 delle presenti conclusioni.

<sup>89</sup> V. articolo 5 di tale protocollo.

<sup>90</sup> V. anche, a tal riguardo, paragrafi 100 e 118 delle presenti conclusioni.

minore in forza del suo diritto (costituzionale) nazionale e, se del caso, degli obblighi internazionali della Repubblica di Bulgaria. Infatti, occorre ricordare che la salvaguardia dell'interesse superiore del bambino incombe alla Repubblica di Bulgaria in tutte le situazioni disciplinate dal suo diritto nazionale in forza dell'articolo 8 CEDU nonché dell'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Inoltre, occorre sottolineare che un'operazione di bilanciamento tra tale interesse e altri eventuali valori di rango costituzionale, come la tutela della famiglia cosiddetta «tradizionale», è inerente allo Stato di diritto. In altri termini, nel caso di specie non si pone la questione se un controllo di proporzionalità del rifiuto di riconoscere la filiazione stabilita in Spagna debba essere esercitato o meno, ma a quale livello – dell'Unione o nazionale – tale controllo debba essere effettuato.

132. A tal riguardo, occorre sottolineare che il giudice del rinvio esprime chiaramente i suoi dubbi circa la conformità della situazione che sorgerà in caso di mancato riconoscimento del vincolo di parentela con la ricorrente nel procedimento principale alla CEDU e, in particolare, al citato parere consultivo della Corte EDU nella causa *Mennesson c. Francia*<sup>91</sup>. Di conseguenza, se ritiene che tale rifiuto violi gli obblighi incombenti alla Repubblica di Bulgaria in forza della CEDU, esso deve fare ciò che prevede il sistema giuridico bulgaro per creare una situazione conforme agli obblighi derivanti da tale convenzione (ad esempio, interpretare il diritto bulgaro alla luce delle disposizioni della CEDU, applicare direttamente detta convenzione o altro).

### 3) *Conclusioni intermedia*

133. Da tutte le considerazioni che precedono risulta che l'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, da parte della Bulgaria può giustificare il rifiuto di riconoscere la filiazione della minore, quale stabilita nell'atto di nascita spagnolo, ai fini della redazione di un atto di nascita che determina la filiazione di tale minore ai sensi del diritto interno di famiglia. Di conseguenza, la Bulgaria non è neppure tenuta, in forza del diritto dell'Unione, a concedere su tale base la cittadinanza bulgara a quest'ultima.

134. Tuttavia, l'invocazione dell'identità nazionale non può giustificare il rifiuto di riconoscere i vincoli di parentela, quali stabiliti nell'atto di nascita spagnolo, ai soli fini dell'esercizio dei diritti creati, in capo alla ricorrente nel procedimento principale, dal diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini, come la direttiva 2004/38 e il regolamento n. 492/2011.

## **D. Sulla prima e sulla seconda questione pregiudiziale nell'ipotesi in cui la minore abbia la cittadinanza bulgara**

135. Occorre anzitutto ricordare che, nell'ipotesi esaminata di seguito, la ricorrente nel procedimento principale è la madre biologica della minore o la madre legale, circostanza da cui deriva non solo che la minore ha la cittadinanza bulgara, ma anche che è cittadina dell'Unione in forza dell'articolo 20, paragrafo 1, TFUE. Tale ipotesi si avvicina quindi alla situazione di fatto all'origine della causa C-2/21, *Rzecznik Praw Obywatelskich*, attualmente pendente dinanzi alla Corte<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Corte EDU, parere consultivo del 10 aprile 2019 (domanda n. P16-2018-001).

<sup>92</sup> V. paragrafo 4 e nota 7 delle presenti conclusioni.

## **1. Sulla violazione dei diritti della minore**

### **a) Sull'esistenza di un ostacolo**

136. Per quanto riguarda la questione se il rifiuto da parte delle autorità bulgare di rilasciare l'atto di nascita richiesto alla minore costituisca un ostacolo ai suoi diritti derivanti dal diritto dell'Unione, il giudice del rinvio pone l'accento sul fatto che, in forza del diritto bulgaro, il rilascio di un atto di nascita condiziona il rilascio di un documento di identità bulgaro. Pertanto, rifiutandosi di rilasciare il primo, le autorità bulgare priverebbero effettivamente la minore della possibilità di ottenere un documento di identità bulgaro, il che è tuttavia espressamente previsto all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38<sup>93</sup>.

137. Non vi è alcun dubbio che l'esercizio effettivo del diritto alla libera circolazione della minore sarebbe gravemente compromesso se quest'ultimo non disponesse di alcun documento di identità valido<sup>94</sup>.

138. È vero che, a tal riguardo, il dibattito in udienza ha dimostrato che le autorità bulgare sarebbero disposte a redigere un atto di nascita che designa solo la ricorrente nel procedimento principale in qualità di madre, in base al quale si potrebbe successivamente rilasciare un documento di identità alla figlia.

139. Tuttavia, anche in tale ipotesi, potrebbe costituire un ostacolo al diritto alla libera circolazione di tale minore il semplice fatto di iscrivere solo la ricorrente nel procedimento principale, in qualità di madre, nell'atto di nascita, e, eventualmente, nei documenti di viaggio rilasciati in base a quest'ultimo. Infatti, l'atto di nascita spagnolo designa anche la moglie della ricorrente nel procedimento principale quale madre della minore ed è pacifico che le due donne conducono in Spagna una vita familiare effettiva con la figlia.

140. Sebbene gli Stati membri, in linea di principio, siano gli unici competenti a determinare la filiazione che deve essere iscritta in un atto di nascita, essi devono tuttavia, come è stato ricordato al precedente paragrafo 58, nell'esercizio di tale competenza, rispettare il diritto dell'Unione e, in particolare, le disposizioni relative alla libertà riconosciuta a ogni cittadino dell'Unione di circolare e di soggiornare nel territorio degli Stati membri in forza dell'articolo 21 TFUE.

141. A tal riguardo, secondo una giurisprudenza costante, la situazione di un minore cittadino di uno Stato membro, nato in un altro Stato membro e ivi legalmente residente, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE. Ciò vale anche nell'ipotesi in cui tale minore non abbia mai lasciato lo Stato membro in cui è nato<sup>95</sup>.

142. Per quanto riguarda l'esistenza di un ostacolo al diritto di libera circolazione, la Corte ha già dichiarato che una divergenza tra i dati contenuti in documenti relativi allo stato civile di una persona rilasciati da diversi Stati membri è tale da generare per gli interessati seri inconvenienti

<sup>93</sup> V. altresì paragrafo 48 delle presenti conclusioni.

<sup>94</sup> V., in tal senso, sentenza del 2 dicembre 1997, *Dafeqi* (C-336/94, EU:C:1997:579, punto 19).

<sup>95</sup> Sentenze del 2 ottobre 2003, *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 27), del 14 ottobre 2008, *Grunkin e Paul* (C-353/06, EU:C:2008:559, punto 17), del 13 settembre 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, punti 42 e 43), e del 2 ottobre 2019, *Bajratari* (C-93/18, EU:C:2019:809, punto 26).

di ordine amministrativo, professionale e privato<sup>96</sup>. Siffatta divergenza può, in particolare, suscitare dubbi riguardo all'identità della persona o all'esattezza delle sue dichiarazioni<sup>97</sup>. Di conseguenza, essa può creare ostacoli alla libera circolazione di tale persona nel territorio dell'Unione.

143. Nel caso di specie, in primo luogo, occorre rilevare che la presentazione di un atto di nascita è richiesta in una serie di procedure amministrative e professionali. Pertanto, per quanto riguarda la divergenza tra i dati contenuti nell'atto di nascita bulgaro – se quest'ultimo dovesse contenere solo la menzione della ricorrente nel procedimento principale in qualità di madre –, e l'atto di nascita spagnolo, essa avrebbe quindi come conseguenza di suscitare dubbi se non addirittura sospetti di falsa dichiarazione in caso di presentazione di tali documenti e di generare, per tale motivo, seri inconvenienti per la minore<sup>98</sup>.

144. In secondo luogo, come è stato inoltre già esposto<sup>99</sup>, i diritti riconosciuti ai cittadini degli Stati membri da tale disposizione includono il diritto di condurre una normale vita familiare sia nello Stato membro ospitante sia nello Stato membro del quale possiedono la cittadinanza, al ritorno in tale Stato membro<sup>100</sup>.

145. Orbene, a causa del rifiuto di rilasciare l'atto di nascita richiesto, la moglie britannica non sarebbe in definitiva considerata madre in forza del diritto bulgaro. Infatti, come già rilevato al paragrafo 57 delle presenti conclusioni, l'atto di nascita riflette, a tal riguardo, il risultato della determinazione della filiazione di una persona ai sensi del diritto di famiglia da parte delle autorità competenti. Ciò comporterebbe tutte le conseguenze sfavorevoli esposte al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, risultato che è altresì tale da dissuadere la minore dal ritornare nel suo Stato membro d'origine.

146. In terzo luogo, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non risulta se il documento di identità che può essere rilasciato in base all'atto di nascita riprenderebbe tutti i dati in esso contenuti, tra i quali in particolare i nomi dei genitori, o se si limiterebbe ai dati relativi al detentore in senso stretto. In ogni caso, se su tale documento o su altri documenti di viaggio che lo accompagnano, che servono a designare le persone autorizzate a viaggiare con la minore interessata, figura solo una delle due donne indicate come madre della minore nell'atto di nascita spagnolo, ciò può anche ostacolare il suo diritto alla libera circolazione. Infatti, per le ragioni esposte ai paragrafi precedenti e come rilevato in sostanza dalla Commissione nel procedimento dinanzi alla Corte, il diritto alla libera circolazione in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE implica che la minore deve poter viaggiare con ciascuno dei genitori.

147. Pertanto, si deve concludere che, nell'ipotesi in cui la minore benefici dello status di cittadina dell'Unione attraverso la sua cittadinanza bulgara, costituiscono un ostacolo alla sua libera circolazione non solo il rifiuto, da parte delle autorità bulgare, di rilasciarle un documento di

<sup>96</sup> Sentenze del 2 ottobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punto 36), del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punti 23 e 24), del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punto 66), del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 76), nonché del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 39).

<sup>97</sup> Sentenze del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punto 26), del 22 dicembre 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punti da 68 a 70), del 12 maggio 2011, Runevič-Vardyn e Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, punto 77), nonché del 2 giugno 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punto 39).

<sup>98</sup> V., per analogia, sentenza del 14 ottobre 2008, Grunkin e Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, punto 29).

<sup>99</sup> V. a tal riguardo paragrafi 59 e 60 delle presenti conclusioni.

<sup>100</sup> Sentenze del 7 luglio 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, punti 21 e 23), del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 52), e del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 32).

identità bulgaro, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, ma anche il rifiuto di redigere un atto di nascita bulgaro che designa, al pari di quello rilasciato dalle autorità spagnole, la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie quali madri della minore.

148. Del resto, l'eventuale possibilità per la minore di ottenere, in funzione, da un lato, della volontà del Regno Unito di concederle la cittadinanza<sup>101</sup>, e, dall'altro, del risultato dei negoziati sulle future relazioni dell'Unione con il Regno Unito, un documento di identità che le consenta de facto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione con ciascuno dei genitori non può inficiare tale conclusione. Oltre al fatto che tale possibilità è incerta, dalle considerazioni che precedono risulta che un ostacolo alla libera circolazione dei cittadini consiste nel semplice fatto di disporre di due documenti pubblici aventi contenuto diverso che attestano lo stesso evento e nei seri inconvenienti che ne derivano. Pertanto, le conseguenze giuridiche della Brexit, menzionate dal giudice del rinvio nell'ambito della terza questione pregiudiziale, non incidono sulla soluzione della controversia nel procedimento principale.

### ***b) Sulla giustificazione degli ostacoli ai diritti della minore***

149. Per quanto riguarda, in primo luogo, il rifiuto di riconoscere la filiazione anche nei confronti della madre britannica ai fini della redazione di un atto di nascita bulgaro, dalle considerazioni esposte nella parte precedente<sup>102</sup> risulta che l'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE può giustificare tale rifiuto.

150. Per contro, per quanto riguarda, in secondo luogo, il rifiuto di riconoscere la filiazione ai fini del rilascio di un documento di identità ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, non risulta che siffatto documento, quando quest'ultimo o un documento ad esso allegato menziona i nomi dei genitori al fine di designare le persone autorizzate a viaggiare con la minore interessata, possa avere gli stessi effetti giuridici di un atto di nascita che contiene tale menzione<sup>103</sup>. Infatti, un documento di identità non ha funzione probatoria per quanto riguarda la filiazione di una persona. Pertanto, sembra escluso che diritti od obblighi relativi all'espressione fondamentale della concezione familiare che la Repubblica di Bulgaria intende tutelare possano essere fondati sulla circostanza che una persona è menzionata come genitore di un minore nel suo documento di identità (o su un documento allegato a tale documento a fini di viaggio). Pertanto, l'iscrizione dei due genitori menzionati nell'atto di nascita spagnolo in tale documento non può affatto modificare le concezioni di filiazione o di genitorialità nel diritto bulgaro. Gli unici obblighi creati a tal riguardo per la Repubblica di Bulgaria attengono alla garanzia dei diritti di cui tale minore beneficia in forza del diritto dell'Unione, in particolare della direttiva 2004/38, che prevede all'articolo 4, paragrafo 3, l'obbligo di rilasciare a qualsiasi cittadino un documento di identità.

151. In tali circostanze, l'obbligo di iscrivere in tali documenti, al solo scopo di garantire l'esercizio della libera circolazione del minore con ciascuno dei genitori individualmente, i nomi delle due donne designate quali madri nell'atto di nascita spagnolo non pregiudica l'identità nazionale<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> V., a tal riguardo, nota 14 delle presenti conclusioni.

<sup>102</sup> V., in particolare, conclusione intermedia al paragrafo 133 delle presenti conclusioni.

<sup>103</sup> V., a tal riguardo, paragrafo 57 delle presenti conclusioni.

<sup>104</sup> V., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti 45 e 46).

152. Del resto, neppure il rifiuto di rilasciare un documento di identità o un documento che lo accompagna, che designa la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie quali genitori della minore, autorizzati a viaggiare con quest'ultimo, può essere giustificato<sup>105</sup>.

153. Infatti, alla luce delle considerazioni esposte al paragrafo 112 delle presenti conclusioni, il rapporto individuale di ogni madre con la propria figlia è tutelato dall'articolo 7 della Carta. Vivere tale rapporto sarebbe tuttavia notevolmente più difficile, in particolare nel caso di una famiglia binazionale residente in un terzo Stato, se una delle due non fosse autorizzata a viaggiare con tale figlia non essendo riconosciuta quale madre di quest'ultima a tal fine. In tali circostanze, tenuto conto della mancanza di un impatto formale dell'obbligo di emettere documenti di viaggio, che consentano alla minore di viaggiare con ciascuno dei suoi genitori, sulla filiazione e sull'istituto del matrimonio nell'ordinamento giuridico bulgaro, risulta che il rifiuto di rilasciare siffatti documenti eccede quanto necessario per preservare gli obiettivi invocati dalla Repubblica di Bulgaria.

154. Tali considerazioni nonché l'argomento esposto ai paragrafi da 108 a 115 delle presenti conclusioni, valgono, mutatis mutandis, per tutti i diritti derivanti dalla direttiva 2004/38 e da altri atti di diritto derivato che conferiscono diritti ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari per effetto dell'esercizio del diritto di libera circolazione. Ne consegue, in particolare, che la ricorrente nel procedimento principale e sua moglie devono essere considerate le «ascendenti dirette» e la figlia il loro «discendente diretto» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettere c) e d), della direttiva 2004/38.

155. Dalle considerazioni che precedono deriva che, nell'ipotesi in cui la minore possieda la cittadinanza bulgara, la Repubblica di Bulgaria non può rifiutarsi di rilasciare un documento di identità e i documenti di viaggio necessari alla figlia della ricorrente nel procedimento principale, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, che menzionino quest'ultima nonché la moglie quali genitori della minore, per il motivo che il diritto bulgaro non riconosce né l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso, né la maternità della moglie della madre biologica di un bambino. La medesima non può neppure rifiutare, per gli stessi motivi, il riconoscimento dei vincoli di parentela tra tale minore e le due donne ai fini dell'applicazione del diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini.

## ***2. Sulla violazione dei diritti della ricorrente nel procedimento principale***

156. Come ricordato all'inizio della presente parte, nell'ipotesi ora esaminata, la ricorrente nel procedimento principale è o la madre biologica o la madre legale della minore.

157. A tal riguardo, in primo luogo, se la ricorrente nel procedimento principale è la madre biologica della minore, il semplice obbligo di rivelare tale informazione ai fini del riconoscimento del suo vincolo di parentela con la figlia non può essere considerato lesivo dei diritti riconosciuti ai cittadini dell'Unione in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE. Infatti, nei limiti in cui una questione non è oggetto di armonizzazione a livello dell'Unione, tale disposizione non garantisce a una cittadina dell'Unione che il suo trasferimento in un altro Stato membro resti totalmente

<sup>105</sup> V., a tal riguardo, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385, punti da 47 a 50).

neutrale per quanto riguarda le norme ad essa applicabili in materia<sup>106</sup>. Qualsiasi normativa dello Stato membro ospitante di un cittadino dell'Unione che sia meno favorevole di quella del suo Stato membro d'origine non può essere considerata un ostacolo alla libera circolazione<sup>107</sup>.

158. In tali circostanze, l'eventuale violazione del diritto alla tutela della vita privata o la disparità di trattamento rispetto alle coppie eterosessuali consistente nell'obbligo di rivelare tale informazione non possono essere valutate alla luce del diritto dell'Unione, in particolare degli articoli 8 e 21 della Carta, ma solo alla luce del diritto (costituzionale) nazionale. Infatti, poiché il rilascio dell'atto di nascita non comporta ostacoli alla libera circolazione, esso non costituisce un'attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta<sup>108</sup>.

159. Ciò che costituisce tuttavia un ostacolo alla libera circolazione della ricorrente, come è stato esposto supra, è il mancato riconoscimento della moglie quale genitore della minore<sup>109</sup>.

160. Orbene, come precedentemente esposto, la Repubblica di Bulgaria non è tenuta, in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, a riconoscere la filiazione quale stabilita nell'atto di nascita spagnolo, anche se ciò ha come conseguenza che alla madre designata come tale in detto atto di nascita, che non è la madre biologica della minore, non viene riconosciuto lo status di madre in forza del diritto bulgaro<sup>110</sup>. Tuttavia, per analogia con il ragionamento esposto ai paragrafi da 108 a 114 delle presenti conclusioni, la Repubblica di Bulgaria deve riconoscere la moglie della ricorrente nel procedimento principale come «coniuge» di quest'ultima ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera a), della direttiva 2004/38<sup>111</sup>, nonché come «ascendente diretta» della minore ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera d), di tale direttiva.

161. In secondo luogo, se la ricorrente nel procedimento principale è la madre legale della minore, è certamente vero che ciò presuppone che ella abbia dovuto previamente riconoscere la sua maternità in forza dell'articolo 64 del codice di famiglia. A tale riguardo, anche se l'imposizione di tale iniziativa deve essere certamente considerata come un ostacolo al suo diritto alla libera circolazione<sup>112</sup>, essa deve essere in ogni caso considerata, e per le stesse ragioni esposte al paragrafo precedente, giustificata.

### **3. Conclusione intermedia**

162. Nell'ipotesi in cui la minore possieda la cittadinanza bulgara, la Repubblica di Bulgaria non può rifiutare il rilascio – sulla base del rilievo che il diritto bulgaro non riconosce né l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso, né la maternità della moglie della madre biologica di un bambino – di un documento di identità e dei documenti di viaggio necessari alla figlia della ricorrente nel procedimento principale, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, che menzionino quest'ultima nonché la moglie quali genitori della minore.

<sup>106</sup> V., riguardo all'articolo 45 TFUE, sentenza del 18 luglio 2017, *Erzberger* (C-566/15, EU:C:2017:562, punti 34 e 35).

<sup>107</sup> V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* (C-437/17, EU:C:2018:627, paragrafo 51).

<sup>108</sup> V., a contrario, sentenze del 18 giugno 1991, *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43), nonché del 30 aprile 2014, *Pfleger e a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punto 35).

<sup>109</sup> V. a tal riguardo, segnatamente, paragrafo 64 delle presenti conclusioni.

<sup>110</sup> V., in particolare, conclusione intermedia al paragrafo 133 delle presenti conclusioni.

<sup>111</sup> V., per analogia, sentenza del 5 giugno 2018, *Coman e a.* (C-673/16, EU:C:2018:385, punto 51).

<sup>112</sup> V., a tal riguardo, sulle conseguenze del riconoscimento della maternità conformemente all'articolo 64 del codice di famiglia, paragrafi 34 e 63 delle presenti conclusioni.



163. La Repubblica di Bulgaria non può neppure rifiutare, per gli stessi motivi, il riconoscimento del vincolo di parentela tra la minore e la madre britannica nonché il suo status di «coniuge» della ricorrente nel procedimento principale ai fini dell'applicazione, in particolare, della direttiva 2004/38 e del regolamento n. 492/2011.

#### **E. Sull'attuazione pratica degli obblighi constatati nel procedimento principale (quarta questione pregiudiziale)**

164. Con la quarta questione pregiudiziale, il giudice del rinvio chiede se debba escludere il modello di atto di nascita facente parte della normativa nazionale in vigore per sostituirlo con un modello che consenta l'iscrizione di due madri nella rubrica «genitori». Anche se tale ostacolo all'attuazione della futura sentenza non dovesse porsi nell'ipotesi in cui la Corte adotti l'approccio suggerito nelle presenti conclusioni, il giudice del rinvio dovrà tuttavia – nell'ipotesi in cui la minore possieda la cittadinanza bulgara – risolvere il problema pratico secondo il quale la redazione di un atto di nascita bulgaro costituisce la condizione preliminare per il rilascio di un documento di identità<sup>113</sup>.

165. Occorre tuttavia sottolineare, al pari della Commissione, che il diritto dell'Unione impone soltanto un obbligo di risultato alle autorità bulgare a tal riguardo, vale a dire il rilascio di un documento di identità che consenta alla minore di viaggiare con ciascuno dei suoi genitori individualmente. Spetta all'ordinamento giuridico interno dello Stato membro disciplinare le modalità per raggiungere tale obiettivo.

166. In tale contesto, il giudice del rinvio è tenuto ad adottare, nell'ambito delle sue competenze, tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, prendendo in considerazione l'insieme delle norme del diritto nazionale e applicando tutti i criteri ermeneutici riconosciuti dallo stesso<sup>114</sup>. Ne consegue che esso deve anche prevedere mezzi alternativi, nei limiti in cui ciò non sfocia, tuttavia, in un'applicazione *contra legem* del diritto nazionale.

167. A tal riguardo, da un lato, risulta che un documento di identità può essere rilasciato in base a un atto di nascita che designa solo una delle due donne in qualità di madre, dato che, secondo le spiegazioni fornite dal governo bulgaro in udienza, un documento di identità bulgaro non menziona i nomi dei genitori. Sarebbe dunque sufficiente menzionare le due donne in un documento di viaggio che accompagna il documento di identità di un minore ai fini dell'identificazione dei suoi genitori.

168. D'altro lato, come è stato rilevato dalla Commissione nel corso del procedimento dinanzi alla Corte, non sembra escluso che un documento di identità possa essere rilasciato in base alla traduzione autenticata in lingua bulgara dell'atto di nascita spagnolo. A tal riguardo, occorre rilevare, in particolare, che il governo bulgaro ha confermato che la redazione di un atto di nascita bulgaro non condiziona la concessione della cittadinanza bulgara<sup>115</sup>. Pertanto, quest'ultimo non sembra necessario per fondare il diritto del minore di chiedere il rilascio di un

<sup>113</sup> Nell'ipotesi in cui la minore non possieda la cittadinanza bulgara, le autorità bulgare non sono competenti a rilasciarle un documento di identità ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva 2004/38; v. già paragrafo 49 delle presenti conclusioni.

<sup>114</sup> V., ad esempio, sentenza del 19 aprile 2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, punti 30 e 31).

<sup>115</sup> V., a tal riguardo, paragrafi 32 e 33 delle presenti conclusioni.

documento di identità bulgaro, in quanto la sua cittadinanza è dimostrata con altri mezzi, quali la prova della filiazione biologica nei confronti della ricorrente nel procedimento principale o il riconoscimento della maternità da parte sua, conformemente all'articolo 64 del codice di famiglia.

169. Spetta al giudice del rinvio verificare quanto precede e applicare la soluzione che, a suo avviso, è la più adatta a garantire la piena efficacia dei diritti di cui la ricorrente nel procedimento principale e la minore beneficiano in base all'articolo 21, paragrafo 1, TFUE.

## VI. Conclusione

170. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni sollevate dall'Administrativen sad Sofia-grad (Tribunale amministrativo di Sofia) nel modo seguente:

1) Uno Stato membro è tenuto, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, della 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, a rilasciare a un figlio, cittadino di tale Stato membro, di una coppia formata da due donne designate nell'atto di nascita rilasciato dallo Stato membro di nascita e di residenza in qualità di madri di detto minore, un documento di identità e i documenti di viaggio necessari che menzionano tali due donne quali genitori di quest'ultimo, anche se il diritto dello Stato membro d'origine del figlio non prevede né l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso, né la maternità della moglie della madre biologica di un minore.

L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che tale Stato membro non può nemmeno rifiutare, per gli stessi motivi, il riconoscimento dei vincoli di parentela tra tale minore e le due donne designate quali genitori nell'atto di nascita rilasciato dallo Stato membro di residenza ai fini dell'esercizio dei diritti creati, in capo a tale minore, dal diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini.

2) L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro non può rifiutare il riconoscimento dei vincoli di parentela, stabiliti nell'atto di nascita di un altro Stato membro, tra una delle sue cittadine, sua moglie e il loro figlio ai fini dell'esercizio dei diritti creati, in capo a tale cittadina, dal diritto derivato dell'Unione relativo alla libera circolazione dei cittadini, per il motivo che il diritto interno dello Stato membro d'origine di tale donna non prevede né l'istituto del matrimonio tra persone dello stesso sesso, né la maternità della moglie della madre biologica di un minore. Ciò vale indipendentemente dalla questione se la cittadina di tale Stato membro sia o meno la madre biologica o legale del minore in forza del diritto del suo Stato membro d'origine e dalla cittadinanza del minore.

3) L'invocazione dell'identità nazionale ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE può giustificare il rifiuto di riconoscere il rapporto di filiazione tra un minore e una coppia sposata formata da due donne, quale stabilito nell'atto di nascita rilasciato dallo Stato membro di residenza del minore, ai fini della redazione di un atto di nascita del suo Stato membro d'origine o di quello di una delle due donne, che determina la filiazione di tale minore ai sensi del diritto di famiglia di quest'ultimo Stato membro.

- 4) Le conseguenze giuridiche del recesso del Regno Unito dall'Unione europea ai sensi dell'articolo 50 TUE non incidono sulla soluzione della controversia nel procedimento principale.