



Rete per la Parità

Associazione di promozione sociale
per la Parità uomo donna secondo la Costituzione Italiana

www.reteperlaparita.it - segreteria.reteperlaparita@gmail.com

*Audizione di Daniela Monaco
Consigliera della Rete per la Parità
Seduta del 05.07.22*

*2ª Commissione del Senato della Repubblica
Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi
Esame dei disegni di legge nn. 170, 286, 1025, 2102, 2276, 2293 e 2547 (Cognome dei figli)*

Ringrazio per la possibilità di essere ascoltata in questo secondo ciclo di audizioni deciso dalla Commissione Giustizia Senato per approfondire le modifiche legislative intervenute a seguito della sentenza n. 131/2021 della Corte costituzionale e di quelle legislative e regolamentari necessarie per completare la riforma del cognome.

Svolgo la professione di Commercialista e intervengo in quanto componente del Direttivo della Rete per la Parità-APS. In quest'associazione, nel corso degli anni, ho dato il mio personale apporto alle iniziative sul tema della riforma del cognome, anche come Presidente del Consiglio Nazionale Donne Italiane – CNDI, una delle associazioni fondatrici.

Il Consiglio Nazionale delle Donne Italiane (CNDI) è una federazione di associazioni femminili e miste impegnate per il miglioramento della condizione sociale delle donne, aperto a donne di ogni idea politica e di ogni religione. Fondato nel 1903, è il ramo italiano dell'International Council of Women, istituito a Washington nel 1888 sul principio della assoluta indipendenza dai partiti e dalle confessioni religiose. Organizza dibattiti culturali con iniziative su temi quali l'appoggio alla formazione di cooperative femminili, l'assistenza alle emigranti, la ricerca della paternità, la gestione della beneficenza, la riforma dei Codici, il ruolo delle donne nelle diverse attività professionali, l'impegno contro la violenza sulle donne, contro lo sfruttamento della prostituzione e contro la tratta delle donne.

Dopo la sentenza n. 286 dell'otto novembre 2016 della Corte costituzionale, ho contribuito all'organizzazione degli eventi della Rete per la Parità svolti ogni anno nell'anniversario della sentenza. In particolare ho contribuito a organizzare e partecipare:

Il sette novembre 2020 – [“La Riforma del Cognome”](#) – Convegno organizzato da Rete per la Parità, CNDI - Consiglio Nazionale delle Donne Italiane e InterClubZontaItalia a quattro anni dalla sentenza della Corte costituzionale n. 286 dell'8 novembre 2016 sul cognome materno. Hanno partecipato, insieme con esperte e rappresentanti di associazioni, la ministra Fabiana Dadone, le parlamentari Anna Finocchiaro, Alessandra Maiorino, Valeria Valente e i genitori e l'avvocata patrocinante i genitori attori della sentenza costituzionale.

L'otto novembre 2021 - [“Cinque anni devono bastare per la riforma del cognome”](#) – Convegno in occasione del quinto anniversario della sentenza n.33/1960, nella Sala Zuccari del Senato, organizzato con la senatrice Valeria Fedeli e l'intervento delle componenti dell'Intergruppo senatrici. Gli [atti](#) sono stati pubblicati sul sito della Rete per la Parità.

In passato per la Rete per la Parità ho presentato un poster sull'invisibilità delle madri al convegno internazionale [“Linguaggio, parità di Genere e parole d'odio Language gender and HaTe Speech”](#) del 18/19 Ottobre 2018 presso l'Università Cà Foscari di Venezia.

In Italia l'imposizione del solo cognome paterno riflette una struttura sociale, storicamente patriarcale e proprietaria, in cui il ruolo pubblico era riservato agli uomini “capifamiglia” e le

donne passavano dalla tutela del padre a quella dello sposo del quale assumevano, a dimostrazione della “cessione” avvenuta, anche il cognome.

Come noto, la Corte costituzionale con la **sentenza 286/2016** già **ha consentito, in presenza del consenso di entrambi i genitori anche adottivi, l’attribuzione del cognome materno.**

Dopo la nuova pronuncia della Corte costituzionale si confida che il Governo e il Parlamento completino il quadro normativo e regolamentare necessario, da tempo atteso.

Come meglio dettagliato anche nella nota tecnica che fa parte integrante di questa memoria, così come di quella della Presidente onoraria Rosanna Oliva de Conciliis, la Rete per la Parità ritiene indispensabile che si crei una sinergia tra Governo e Parlamento per individuare una linea d’azione finalizzata ad assicurare l’applicazione della sentenza senza che si riscontrino difficoltà.

Un iter complesso che comporta il coinvolgimento di varie competenze nel Governo (Interno, Giustizia, Esteri, Trasporti) che non può essere delegato totalmente al Parlamento.

Inoltre, senza un’iniziativa del Governo, sarebbero necessari tempi lunghi per arrivare a un testo unificato nella Commissione Giustizia Senato che dovrebbe essere esaminato per il parere previsto dalla Commissione Affari costituzionali per poi essere portato all’esame dell’Aula.

Da non dimenticare, inoltre, che l’iter, per evitare un secondo esame da parte del Senato, dovrebbe essere approvato dalla Camera senza introduzione di modifiche.

In assenza di un’iniziativa del Governo potrebbe avvenire che, nonostante l’impegno della Commissione Giustizia del Senato, come avvenne nella scorsa Legislatura, non si approvi la riforma e persista ancora per un tempo indeterminato una grave lesione di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti.

NOTA TECNICA DELLA RETE PER LA PARITÀ aggiornata alla data 08/07/2022

Disposizioni legislative e regolamentari necessarie a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 131/2022

A. Premessa

Con la [sentenza 27 aprile 2022 n. 131](#), pubblicata nella G.U. il Primo giugno c.a., la Corte costituzionale ha dichiarato “*L’illegittimità costituzionale dell’[art. 262, primo comma](#), del cod. civ., nella parte in cui prevede, con riguardo all’ipotesi del riconoscimento effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori, che il figlio assume il cognome del padre, anziché prevedere che il figlio assume i cognomi dei genitori, nell’ordine dai medesimi concordato, fatto salvo l’accordo, al momento del riconoscimento, per attribuire il cognome di uno di loro soltanto...*”

Inoltre, è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale, in via consequenziale:

[dell’art. 299, terzo comma, cod. civ.](#), (riguardante la disciplina sull’adozione del figlio maggiore d’età da parte dei coniugi) “*nella parte in cui prevede che l’adottato assume il cognome del marito, anziché prevedere che l’adottato assume i cognomi degli adottanti, nell’ordine dagli stessi concordato, fatto salvo l’accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire all’adottato il cognome di uno di loro soltanto*”;

[dell’art. 27 della legge n. 184 del 1983](#), secondo cui, per effetto dell’adozione, l’adottato “*assume e trasmette il cognome degli adottanti,*” univocamente interpretato con riferimento al cognome del

marito, anziché prevedere che l'adottato assume i cognomi degli adottanti, nell'ordine dagli stessi concordato, fatto salvo l'accordo, raggiunto nel procedimento di adozione, per attribuire all'adottato il cognome di uno di loro soltanto.

Infine la Corte ha affermato che “...è compito del Legislatore regolare tutti gli aspetti connessi alla decisione”.

La riforma organica del cognome va quindi portata a compimento, dando il doveroso seguito alle precisazioni della Corte, **attraverso interventi urgenti sul piano normativo e organizzativo** per evitare il persistere della lesione di diritti soggettivi costituzionalmente garantiti e per assicurare l'uniformità nelle nuove procedure riguardanti la presentazione delle dichiarazioni, dette anche denunce di nascita, e nei conseguenti atti amministrativi, ciò anche al fine di evitare strascichi in via giudiziaria.

La sentenza segue la [n. 286 del 2016](#) e segna il superamento dell'attribuzione automatica del cognome del padre e, nel rispetto degli artt. [2](#), [3](#), [29](#) e [117](#) della Costituzione, garantisce sia **il diritto alla tutela dell'identità personale, sia il riconoscimento del paritario rilievo di entrambe le figure genitoriali nel processo di costruzione di tale identità.**

La [Rete per la Parità](#), associazione di promozione sociale per la parità uomo-donna secondo la Costituzione italiana, al cui interno operano stabilmente le principali organizzazioni femminili di rilievo nazionale e internazionale ed esperte della materia, fin dalla sua fondazione (2010), ha tra i propri obiettivi prioritari l'introduzione di una nuova disciplina della trasmissione del cognome ai figli e alle figlie.

Dopo aver presentato un proprio [atto d'intervento](#), illustrato alla Corte durante l'esame del ricorso che ha portato alla sentenza del 2016, l'associazione ha depositato lo scorso anno, in relazione [all'ordinanza del 13 gennaio 2021](#), una [memoria come amici curiae, ammessa dalla Corte](#), dal contenuto pienamente in linea con l'impostazione della successiva sentenza.

B. Interventi necessari sul piano normativo:

B1. Particolare attenzione, come evidenziato dalla Commissione Giustizia Senato, deve essere prestata al *paragrafo 15 del Considerato in diritto* che contiene un duplice invito al legislatore:

- impedire "un meccanismo moltiplicatore che sarebbe lesivo della funzione identitaria del cognome".

Al riguardo, tutti i disegni di legge all'esame prevedono che il figlio al quale è stato attribuito il cognome di entrambi i genitori può trasmetterne al proprio figlio soltanto uno, a sua scelta. Nulla è però precisato nel caso di mancata scelta da parte di uno o di entrambi i genitori. Se il criterio fosse quello della scelta da parte del figlio in mancanza di questa si aprirebbe una situazione simile a quella considerata dalla Corte nel caso in cui manchi la scelta da parte dei genitori che va risolta. Una disposizione di più facile applicazione sarebbe quella di prevedere che alla generazione successiva si trasmetta solo la prima parte del cognome di ciascun genitore.

- “pronunciarsi sull'eventuale vincolatività della prima scelta rispetto ai successivi figli”.

La Corte ha ritenuto che “spetta al legislatore valutare l'interesse del figlio a non vedersi attribuito – con il sacrificio di un profilo che attiene anch'esso alla sua identità familiare – un cognome diverso rispetto a quello di fratelli e sorelle. Ciò potrebbe ben conseguirsi riservando le scelte relative all'attribuzione del cognome al momento del riconoscimento contemporaneo del primo figlio della coppia (o al momento della sua nascita nel matrimonio o della sua adozione), onde

renderle poi vincolanti rispetto ai successivi figli riconosciuti contemporaneamente dagli stessi genitori (o nati nel matrimonio o adottati dalla medesima coppia)”.

Nello stesso paragrafo 15 del *Considerato in diritto* la Corte ha anche affermato che: *“La necessità, dunque, di garantire la funzione del cognome, e di riflesso l’interesse preminente del figlio, indica l’opportunità di una scelta, da parte del genitore – titolare del doppio cognome che reca la memoria di due rami familiari – di quello dei due che vuole sia rappresentativo del rapporto genitoriale, sempre che i genitori non optino per l’attribuzione del doppio cognome di uno di loro soltanto”.* Ossia, se la scelta è per il doppio cognome e il cognome di uno o di entrambi i genitori sia composto da più parti, va previsto che il genitore titolare di un cognome composto da più parti scelga quale delle parti trasferire.

B2. Un altro possibile intervento del Legislatore è ipotizzato dalla Corte al punto 11.3 del *Considerato in diritto*: *“Quanto alla disciplina necessaria a dirimere l’eventuale disaccordo, in mancanza di diversi criteri, che potrà il legislatore eventualmente prevedere, questa Corte non può che segnalare lo strumento che l’ordinamento giuridico già appronta per risolvere il contrasto fra i genitori su scelte di particolare rilevanza riguardanti i figli. Si tratta del ricorso all’intervento del giudice, previsto, in forme semplificate, dall’art. 316, commi secondo e terzo, cod. civ., nonché – con riferimento alle situazioni di crisi della coppia – dagli artt. 337-ter, terzo comma, 337-quater, terzo comma, e 337-octies cod. civ. Del resto, le citate disposizioni sono le medesime che, secondo gli orientamenti della giurisprudenza e il pensiero della dottrina, risolvono i contrasti fra i genitori anche in merito all’attribuzione del prenome.”*

Aggiungiamo che sarebbe opportuno, quando manchi la scelta dei genitori sull’ordine dei due cognomi, che il Legislatore individui una modalità finalizzata a evitare la necessità di sospendere l’iscrizione all’Anagrafe e di far intervenire il Giudice. Per individuare tra le possibili modalità quella sulla quale dovrebbe essere meno difficile trovare un accordo in Parlamento, utili spunti possono essere desunti dai DDL e PDL presentati in questa e nelle passate Legislature, la maggioranza dei quali prevede per il doppio cognome l’ordine alfabetico. Il sorteggio o diverse soluzioni sono stati adottati in alcuni Paesi, in altri vige una regolamentazione che, come quelle dell’ordine alfabetico o del sorteggio, non comporta la necessità del ricorso al Giudice.

A prescindere dalla soluzione che sarà individuata, sembra sia il caso di prevedere che avverso il provvedimento sia possibile presentare opposizione da parte di uno o di entrambi i genitori ai sensi degli artt. 95/101 del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396.

B3. Una procedura facilitata del cambio del cognome è necessaria quando il cognome sia stato attribuito ai nati prima del 2 giugno 2022, applicando disposizioni ora dichiarate illegittime e anche, paradossalmente, (se interverrà, come suggerito dalla Corte (vedi B1) la vincolatività della prima scelta rispetto ai successivi figli) anche ai nati successivamente alla predetta data se non primogeniti o adottati da parte di coppie che hanno già figli.

Tali situazioni allo stato potrebbero essere sanate solo ricorrendo alla procedura del cambio di cognome, una procedura complessa, subordinata al consenso di entrambi i genitori nonché con risultati in tempi non brevi. Ciò in quanto la Corte ha ritenuto doveroso precisare che *“tutte le norme dichiarate costituzionalmente illegittime riguardano il momento attributivo del cognome al figlio, sicché la sentenza, dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, troverà applicazione alle sole ipotesi in cui l’attribuzione del cognome non sia ancora avvenuta, comprese quelle in cui sia pendente un procedimento giurisdizionale”* e che *“Eventuali richieste di modifica del cognome, salvo specifici interventi del legislatore, non potranno, dunque, che seguire la procedura regolata dall’art. 89 del [D.P.R. n. 396 del 2000](#), come sostituito dall’art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 54 del 2012.”*

Una procedura facilitata del cambio di cognome da parte del figlio o della figlia maggiorenne al quale sia stato attribuito il cognome in base a norme non più vigenti è stata prevista in cinque su sei dei disegni di legge in esame (manca solo nel DDL n. 170). Inoltre, il DDL n. 2293, nell'articolo 8 comma 3, introduce opportunamente facilitazioni anche per il genitore del figlio o della figlia minorenni nato/a o adottato/a prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni, rimandando ad apposito regolamento le modalità della procedura. Sono indicati come necessari il consenso di entrambi i genitori, salvo che uno di essi non sia più vivente, e del figlio o della figlia minorenni qualora abbia compiuto il quattordicesimo anno di età.

In alternativa si potrebbe anche prevedere che, in deroga al Regolamento di cui al sopra citato D.P.R., in questi casi il Prefetto, ricevuta la domanda di cambio del cognome avanzata dal figlio o dalla figlia maggiorenne o da genitori di figlio/a minorenni (ascoltato/a se di età superiore ai 14 anni) dopo l'affissione dell'avviso all'albo pretorio per dieci giorni emana un decreto di autorizzazione alla modificazione del cognome. Questa soluzione è prevista dall'articolo 13 della legge n. 4 del 2018, contenente facilitazioni nel procedimento di cambio di cognome quando riguarda gli orfani per crimini domestici.

B4. Va inoltre individuata quale disciplina sarà applicabile nel caso di figli e figlie degli stessi genitori nati alcuni in Italia e altri in Stati che regolano diversamente la materia. Va tenuto conto che l'Italia solo tardivamente ha predisposto una normativa in linea con la maggior parte dei Paesi europei e di molti altri. Nel tempo quindi si sono verificati casi di fratelli e sorelle con cognomi diversi e altre anomalie che ora andrebbero sanate.

B5. Anche se le disposizioni riguardanti il cognome della donna coniugata non sono state portate all'esame della Corte, il Legislatore, come previsto anche nelle passate legislature in quasi tutte le proposte di riforma del cognome e in particolare in cinque delle sei all'esame (escluso il DDL 286) della Commissione, è prevista la sostituzione dell'art. 143 bis c.c. sul cognome della donna coniugata, anch'esso residuo di un ordinamento basato sulla potestà del *pater familiae*, con il seguente:

«Art. 143-bis. – (*Cognome dei coniugi*) – Ciascun coniuge conserva il proprio cognome».

Inoltre, sono necessarie anche le seguenti modifiche a disposizioni conseguenti:

Alle disposizioni di cui [all'articolo 156-bis del cod. civ.](#), per il comma 2 si propone:

“L'articolo [156-bis del cod. civ.](#) è così sostituito:

Il giudice può vietare alla moglie l'uso del cognome del marito aggiunto al proprio in forza dell'art. [143 bis](#) nel testo vigente alla data del matrimonio, quando tale uso sia a lui gravemente pregiudizievole, e può parimenti autorizzare la moglie a non usare il cognome stesso, qualora dall'uso possa derivarle grave pregiudizio.”

Per i commi secondo, terzo e quarto [all'articolo 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898](#), si propone:

“I commi secondo, terzo e quarto all'articolo 5 L'art.5 della legge 1° dicembre 1970, n.898, sono così sostituiti:

La donna perde il cognome che aveva aggiunto al proprio a seguito del matrimonio in forza dell'art. [143 bis](#) nel testo vigente alla data del matrimonio.

Il tribunale, con la sentenza con cui pronuncia lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, può autorizzare la donna che ne faccia richiesta a conservare il cognome del marito aggiunto al proprio in applicazione dell'art. [143 bis](#) nel testo vigente alla data del matrimonio, quando sussista un interesse suo o dei figli meritevole di tutela.

La decisione di cui al comma precedente può essere modificata con successiva sentenza, per motivi di particolare gravità, su istanza di una delle parti.

La sentenza è impugnabile da ciascuna delle parti. Il pubblico ministero può ai sensi dell'[art. 72 del codice di procedura civile](#), proporre impugnazione limitatamente agli interessi patrimoniali dei figli minori.”

C. Interventi necessari per una regolamentazione organica delle disposizioni amministrative

C1. A distanza di oltre un mese dal 2 giugno, (data a partire dalla quale ha prodotto effetti la sentenza 131/2022), pochi Comuni hanno modificato le procedure per raccogliere le dichiarazioni di nascita provvedendo anche alle necessarie misure amministrative ed organizzative, tra le quali l'aggiornamento dei siti istituzionali nella parte concernente le dichiarazioni, dette anche denunce di nascita. (Vedi quanto riportato in calce*) e non è escluso che ancora siano presentate denunce dal solo padre, come in passato.

Nonostante la tempestiva [circolare del Ministero dell'Interno n. 63 1/6/22](#) sono molteplici le segnalazioni di disservizi negli uffici comunali e nei centri nascita ospedalieri, a conferma del ritardo con cui si sta provvedendo, a volte anche per motivi tecnici, a fronteggiare le situazioni che si sono venute a creare. Probabilmente questa situazione, unita alla carente informazione ai neo genitori, potrebbe essere una delle cause dell'attuale scarso ricorso alle nuove disposizioni. E potrebbe anche causare vertenze nel caso di comportamenti in contrasto con la sentenza.

Molteplici sono state le segnalazioni di disservizio negli uffici comunali e nei centri di nascita ospedalieri che abbiamo raccolto o ricevuto, a conferma del ritardo con cui, in assenza di indicazioni univoche, si sta dando attuazione alla sentenza della Corte. Tra i pochi Comuni che hanno modificato i loro siti alcuni (vedi Pavia e Lodi), purtroppo, stanno utilizzando dei nuovi moduli nei quali si trova solo l'indicazione del cognome paterno o di quello materno e non quella per il doppio cognome. Genitori già informati da altre fonti potrebbero anche barrare entrambe le voci ma in questo caso non saprebbero come indicare l'ordine dei cognomi!

Questa formula adottata ingenera la convinzione che la scelta sia tra il cognome paterno e quello materno e non anche per il doppio cognome.

Per questo motivo è stata segnalata al Ministero dell'Interno e all'ANCI la necessità di una Circolare *ad hoc* che preveda anche il modulo tipo come quello da tempo proposto dall'associazione. (vedi allegato)

C2. Va anche modificata, come ha ricordato la Corte nel *Considerato in diritto* al paragrafo 14.1, la disciplina sull'ordinamento dello stato civile nella parte che si rinviene attualmente nell'art. 34 del [D.P.R. n. 396 del 2000](#) (in origine contenuta nell'art. 72 del R.D. n. 1238 del 1939, poi abrogato dall'art. 109, comma 2, del citato D.P.R. n. 396), concernente il divieto di assegnare per il nome proprio lo stesso nome del padre o del fratello o della sorella viventi, visto che, risultava e risulta tuttora presupposta l'attribuzione del cognome del padre.

In conclusione, per una riforma organica della materia, non è rinviabile la necessaria modifica di disposizioni anche regolamentari.

Secondo la Rete per la Parità e il mio personale pensiero, un DDL d'iniziativa governativa appare utile, o meglio indispensabile, anche in considerazione del fatto che, in assenza di un'iniziativa del Governo, per la precedente sentenza n. 286/2016 si sono verificate criticità nell'applicazione ancora non sanate.

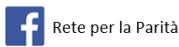
Pertanto, a distanza di oltre cinque anni, non è stata ancora approvata la riforma organica del cognome definita **indifferibile** dalla Corte.

Sarebbe così facilitato il compito del Parlamento perché la Commissione Giustizia avrebbe a disposizione un “testo base” da esaminare insieme con quelli d’iniziativa parlamentare senza dover predisporre un testo unificato.

Un DDL d’iniziativa governativa consentirebbe anche di rispettare i vari ambiti di competenza del Governo, escludendo che le modifiche di norme regolamentari, altrettanto urgenti, debbano essere rinviate a un successivo decreto legislativo. Così si eviterebbe di approvare una legge i cui effetti dovrebbero essere necessariamente rinviati a un provvedimento governativo, come nel caso di alcuni dei disegni di legge in esame.

Roma, 14 luglio 2022

Dr.ssa Daniela Monaco



presidenza.reteperlaparita@gmail.com - <https://www.reteperlaparita.it/>