

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2123

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(LETTA)

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

(CANCELLIERI)

DAL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

(BONINO)

E DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI,
CON DELEGA ALLE PARI OPPORTUNITÀ

(GIOVANNINI)

Disposizioni in materia di attribuzione del cognome ai figli, in esecuzione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 7 gennaio 2014

Presentato il 21 febbraio 2014

ONOREVOLI DEPUTATI! — La sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, della Corte europea dei diritti dell'uomo ha individuato «una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del co-

gnome della madre»: ciò comporta la violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa.

La Corte ha aggiunto di ritenere «che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi

compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione».

Il presente disegno di legge, composto di quattro articoli, vuole attuare tale statuizione, prevedendo, con una disciplina omogenea per i figli nati durante il matrimonio, quelli nati fuori del matrimonio e gli adottati che, in caso di accordo tra i genitori, al figlio venga attribuito il cognome materno.

In particolare:

L'articolo 1 reca disposizioni relative al cognome del figlio nato nel matrimonio, introducendo un secondo comma all'articolo 143-*bis* del codice civile (la cui rubrica, riguardante attualmente solo il cognome della moglie, viene conseguentemente estesa al cognome del figlio). La norma, da un canto, conferma la regola, pacificamente presente nel nostro ordinamento giuridico, sebbene finora mai esplicitata in una norma primaria, che il figlio assume il cognome del padre; e, dall'altro, aggiunge, in ottemperanza della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, in caso di accordo dei genitori, il figlio assuma il cognome della madre.

L'articolo 2 sostituisce il secondo periodo del primo comma dell'articolo 262 del codice civile e dispone che in caso di riconoscimento contemporaneo, si applichi la disciplina introdotta per il figlio nato nel matrimonio (attualmente il secondo

periodo della norma prevede invece che in caso di riconoscimento contemporaneo il figlio assuma il cognome del padre).

L'articolo 3 sostituisce il terzo comma dell'articolo 299 codice civile, in materia di adozione di persone maggiori di età, prevedendo che l'adottato assuma il cognome del padre adottivo, ovvero, in caso di accordo, quello della madre adottiva. Tale accordo dovrà risultare da un atto allegato al ricorso, ovvero da un altro atto successivo al ricorso, purché antecedente al decreto di adozione (al fine di consentire ai coniugi che abbiano presentato il ricorso anteriormente alla data di entrata in vigore della legge di poter manifestare comunque la loro volontà).

L'articolo 4 per esigenze di certezza giuridica nei rapporti (il cognome non rappresenta solo un aspetto dell'identità personale, ma ha anche rilevanti profili pubblicistici di certezza nei rapporti giuridici, nonché di sicurezza e di ordine pubblico) limita l'intervento normativo ai figli la cui nascita sia stata dichiarata dopo l'entrata in vigore della legge che, del resto, è coerente con il principio generale d'irretroattività della legge di cui all'articolo 11, primo comma, delle preleggi.

Il presente disegno di legge non comporta oneri per lo Stato e pertanto non si provvede alla redazione della relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMAIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.*

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha rilevato — con la sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia — « una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre » e ha affermato « che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione ».

Il presente disegno di legge, pertanto, è necessario al fine di colmare la rilevata lacuna prevedendo, con una disciplina omogenea per i figli nati durante il matrimonio, quelli nati fuori del matrimonio e gli adottati, che, in caso di accordo tra i genitori sul punto, al figlio sia attribuito il cognome materno.

L'intervento normativo è coerente con il programma di governo.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

L'attribuzione del cognome al figlio è disciplinata dal codice civile con riferimento alle fattispecie del figlio nato da genitori non coniugati (articolo 262 del codice civile) e del figlio adottato da coniugi (articolo 299 del codice civile). La regola stabilita dall'articolo 262 del codice civile, per il caso di figlio riconosciuto contemporaneamente da entrambi i genitori, è che il predetto assuma il cognome del padre; l'articolo 299 del codice civile, a sua volta, stabilisce che il figlio adottato da coniugi assume il cognome del marito.

La attribuzione del cognome al figlio nato da genitori coniugati non è invece disciplinata da specifica norma primaria: la trasmissione del solo cognome del padre si desume dall'articolo 33 del decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 che stabilisce tale regola con riferimento al figlio « legittimato »; è, inoltre, coerente a quanto, invece, disciplinato con norma primaria per il figlio adottato da coniugi.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Le norme proposte incidono sulle disposizioni del codice civile (articoli 143-bis, 262, 299).

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

- 5) *Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su materia (norme in materia di anagrafi) riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Si tratta di materia soggetta nella parte in rilievo a normativa primaria.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Pendono in Parlamento 8 disegni di legge (tutti di iniziativa parlamentare) aventi ad oggetto modifiche in materia di « cognome del coniuge e dei figli » : AC 57; AC 360 e AC 1943; AS 598; AS 1226; AS 1227; AS 1229; AS 1230.

Le proposte di legge AC 360 e AC 57 risultano assegnate (Commissione Giustizia) ma l'esame non è ancora iniziato; gli altri progetti di legge devono essere assegnati.

- 9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

La giurisprudenza della Suprema Corte si è occupata della attribuzione del cognome al figlio prevalentemente con riguardo alla fattispecie di figlio nato fuori del matrimonio non riconosciuto contemporaneamente da entrambi i genitori. In tali casi — specificatamente riguardanti il mantenimento del cognome della madre a fronte di successivo riconoscimento da parte del padre — la Suprema Corte ha affermato che si deve avere riguardo al solo interesse del figlio evitando ogni automaticità: « i criteri di individuazione del cognome del minore si pongono in funzione del suo interesse, che è quello di evitare un danno alla sua identità personale, intesa anche

come proiezione della sua personalità sociale » (Cass. 29.5.2009 n. 12670; Cass. 26.5.2006 n. 12641; Cass. 17.7.2007 n. 15953; Cass. 6.11.2009 n. 23635; Cass. 3.2.2011 n. 2644).

Con specifico riferimento alla automatica attribuzione del cognome paterno al figlio nato da genitori coniugati, la Suprema Corte pur ritenendo l'attuale quadro normativo « retaggio di una concezione patriarcale della famiglia non in sintonia con le fonti sopranazionali », ha osservato che « spetta comunque al legislatore ridisegnare in senso costituzionalmente adeguato » il suddetto quadro (Cass. 17.7.2006 n. 16093).

Sulla questione di legittimità costituzionale delle norme che prevedono l'attribuzione del cognome paterno al figlio, la Corte Costituzionale si è pronunciata nel senso della inammissibilità di detta questione, argomentando che l'intervento invocato « richiede una operazione manipolativa esorbitante dai poteri della Corte » (C.Cost. sent. 61 del 2006; nel medesimo senso: C.Cost. ord. 145 del 2007).

Non risultano, allo stato, pendenti altre questioni sull'argomento specifico.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.*

L'intervento normativo dà puntuale esecuzione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di data 7 gennaio 2014, ricordata sub paragrafo 1).

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano aperte procedure di infrazione nei confronti dell'Italia sull'oggetto.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Con l'intervento in esame l'Italia adegua la propria normativa a quella della Unione europea.

13) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

L'intervento è coerente con l'ordinamento europeo: in particolare l'articolo 21 della Carta di Nizza sui diritti fondamentali dell'Unione europea, vincolante in seguito dell'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona (articolo 6 del Trattato dell'Unione europea) vieta ogni forma di discriminazione fondata, in particolare sul sesso. Non vi sono procedure di infrazione o Eu Pilot, né giudizi pendenti dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

- 14) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo da tempo (cfr. in particolare, affaire Stjerna c. Finlande, 25 novembre 1994 e affaire Burghartz c. Suisse, 24 gennaio 1994, affaire Unal Teseli c. Turquie; 16 febbraio 2005) ha affermato la necessità dell'eliminazione di ogni discriminazione basata sul sesso nella scelta del cognome.

Non risultano pendenti giudizi analoghi nei confronti dell'Italia.

- 15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

In alcuni Stati della UE risulta già normata l'attribuzione del nome materno unitamente a quello del padre.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

- 1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi che figurano nello schema di intervento normativo sono corretti.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.*

Si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa con riferimento a disposizioni vigenti.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite. L'intervento normativo non comporta effetti abrogativi impliciti.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.*

Non sono previsti successivi atti attuativi.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.*

Non sono stati utilizzati dati statistici.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1: CONTESTO E OBIETTIVI DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

La sentenza 7 gennaio 2014, Cusan e Fazzo contro Italia, della Corte europea dei diritti dell'uomo ha individuato « una lacuna del sistema giuridico italiano, secondo il quale il figlio legittimo è iscritto nei registri dello stato civile con il cognome del padre, senza possibilità di deroga, nemmeno in caso di consenso tra i coniugi in favore del cognome della madre »: ciò, ad avviso della Corte, comporta la violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in combinato disposto con l'articolo 8 della stessa.

La Corte ha, quindi, affermato di ritenere « che dovrebbero essere adottate riforme nella legislazione e/o nella prassi italiane al fine di rendere tale legislazione e tale prassi compatibili con le conclusioni alle quali è giunta nella presente sentenza, e di garantire che siano rispettate le esigenze degli articoli 8 e 14 della Convenzione ».

Il presente disegno di legge mira a colmare la rilevata lacuna prevedendo, con una disciplina omogenea per i figli nati durante il matrimonio, quelli nati fuori del matrimonio e gli adottati, che in caso di accordo tra i genitori sul punto, al figlio sia attribuito il cognome materno.

Con l'intervento normativo in esame si disciplina, altresì, con norma primaria l'attribuzione del cognome al figlio nato da genitori coniugati: attribuzione che, allo stato, è normata solo dal decreto del Presidente della Repubblica n. 396 del 2000 (con riferimento, peraltro, al figlio « legittimato »).

B) Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo.

L'obiettivo di breve periodo è quello di dare una pronta risposta alla sollecitazione che la Corte di Strasburgo ha rivolto all'Italia con la sentenza sopra citata. Nel contempo (e questo è l'obiettivo di medio-lungo periodo) si vuole incidere su di un istituto (quello della trasmissione ai figli del solo cognome paterno) di cui la collettività sempre più avverte la inadeguatezza in un conteso sociale e culturale che mira alla eliminazione delle discriminazioni di genere in ogni settore, incluso quello della famiglia e dei rapporti personali in generale.

C) *Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione.*

L'indicatore sarà dato dal numero di coppie che chiederanno l'attribuzione al loro figlio del cognome della madre.

D) *Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.*

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, tra i soggetti pubblici, gli ufficiali dello stato civile; tra i soggetti privati, tutti genitori che vorranno, d'accordo, attribuire al figlio il solo cognome della madre.

SEZIONE 2: PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Non vi sono state procedure di consultazione.

SEZIONE 3: VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE (OPZIONE ZERO)

L'opzione di non intervento è stata valutata negativamente in quanto il mancato adeguamento della normativa italiana a quella europea espone il nostro Paese a censure da parte della Commissione europea e alla apertura di procedura di infrazione ai sensi degli articoli 258 e 259 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

SEZIONE 4: OPZIONI ALTERNATIVE ALL'INTERVENTO REGOLATORIO

Non sono ravvisabili opzioni alternative.

SEZIONE 5: GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA E VALUTAZIONE DEGLI ONERI AMMINISTRATIVI E DELL'IMPATTO SULLE PMI

A) *Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.*

Per i privati il vantaggio immediato e diretto è quello di potere scegliere se continuare ad attribuire al figlio il cognome del padre (come è sempre avvenuto sino ad oggi) o invece, decidere, di comune

accordo, di attribuirgli il cognome della madre. Non si ravvisano svantaggi.

Per gli ufficiali dello stato civile, la normativa dovrebbe risultare indifferente dal punto di vista in esame, posto che l'intervento vale solo per le dichiarazioni di nascita rese successivamente alla data di entrata in vigore della proposta modifica legislativa.

B) Individuazione e stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese.

L'intervento non incide sulle micro, piccole e medie imprese.

C) Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

D) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.

Avuto riguardo alla tipologia di modifica normativa in esame, si ritiene che le strutture delle amministrazioni interessate siano idonee ed adeguate ad assorbire l'impatto delle nuove norme senza ulteriori oneri.

SEZIONE 6: INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

La modifica non ha nessuna incidenza negativa sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

SEZIONE 7: MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.

La Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero della giustizia sono soggetti attivi dell'intervento normativo.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni mirate per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento; il provvedimento sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede azioni specifiche per il controllo e il monitoraggio degli effetti derivanti dalla sua attuazione. Pertanto, il controllo e il monitoraggio saranno effettuati con i mezzi a disposizione del Ministero della giustizia nelle forme già vigenti e senza ulteriori oneri.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Il provvedimento non prevede misure specifiche per la revisione e l'adeguamento periodico degli effetti derivanti dall'attuazione dell'intervento regolatorio.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia sarà effettuata, con cadenza biennale, la prevista VIR nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti: verifica del numero di richieste di attribuzione del cognome della madre; rapporto tra tali istanze e il numero complessivo di dichiarazioni di nascita.

SEZIONE 8: RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento non supera i livelli minimi richiesti dalla pronuncia alla quale si intende dare attuazione.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Cognome dei figli).

1. All'articolo 143-*bis* del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la rubrica è sostituita dalla seguente: « Cognome della moglie e del figlio »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il figlio nato da genitori coniugati assume il cognome del padre ovvero, in caso di accordo tra i genitori risultante dalla dichiarazione di nascita, quello della madre ».

ART. 2.

*(Cognome del figlio
nato fuori del matrimonio).*

1. All'articolo 262 del codice civile, il secondo periodo del primo comma è sostituito dal seguente: « Il figlio nato fuori del matrimonio, riconosciuto contemporaneamente da entrambi i genitori, assume il cognome a norma dell'articolo 143-*bis* ».

ART. 3.

(Cognome dell'adottato).

1. Il terzo comma dell'articolo 299 del codice civile è sostituito dal seguente:

« Se l'adozione è compiuta da coniugi l'adottato assume il cognome del padre adottivo, ovvero, in caso di accordo fra i coniugi risultante da dichiarazione scritta allegata al ricorso per adozione o ad altro atto anche successivo, purché precedente

alla pronuncia del decreto di adozione,
quello della madre adottiva ».

ART. 4.

(Disposizione finale),

1. Le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 3 si applicano alle dichiarazioni di nascita rese dopo la data di entrata in vigore della presente legge e alle adozioni pronunciate con decreto emesso in data successiva alla data di entrata in vigore della presente legge.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0017770