

Il Consiglio di Stato interviene in tema di rettifica del cognome a seguito di acquisizione della cittadinanza italiana

(Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 27 maggio 2025, n. 4578)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di rettifica del cognome a fronte di un'azione promossa da una neo-cittadina italiana volta all'acquisizione del cognome del marito in luogo di quello da nubile.

Nello specifico, i Giudici di Palazzo Spada hanno dapprima precisato che l'istanza di cambiamento di cognome ha piena autonomia applicativa rispetto alla domanda di concessione della cittadinanza, sicché è ben possibile per il soggetto che abbia acquisito la cittadinanza italiana coltivare in un secondo momento l'istanza di modifica del cognome già attribuitogli. E infatti, l'art. 89 del d.P.R. n. 396 del 2000 riconosce la facoltà di domandare al Prefetto la rettificazione del cognome in via assolutamente generale, dovendosi pertanto escludere che per il neo-cittadino italiano le pretese connesse al cognome debbano essere avanzate esclusivamente in sede di concessione della cittadinanza.

Sgombrato il campo da ogni equivoco in ordine all'ammissibilità della domanda, il Collegio si è poi concentrato sui termini del bilanciamento sotteso alle istanze di cambiamento di cognome: da un lato, l'interesse soggettivo della persona alla migliore estrinsecazione dei propri valori identitari, dall'altro, l'interesse pubblico alla stabilità degli elementi identificativi della persona. Si tratta, in altri termini, di ponderare la pretesa del singolo alla propria identità anche anagrafica con le esigenze pubblicistiche di certezza del diritto.

Dopo un'approfondita ricognizione della più recente giurisprudenza costituzionale e unionale sopravvenuta in materia, il Consiglio di Stato ha precisato che l'imposizione *"del cognome paterno, a fronte della ventennale spendita del cognome del coniuge e della sua identificazione personale con lo stesso, arreca un vulnus al suo diritto all'identità personale quale diritto della personalità intimamente inerente all'individuo, senza rinvenire, invece, quale contrappeso, un preponderante interesse pubblicistico al mantenimento (rectius: riesumazione) del cognome paterno"*.

Sono, pertanto, da intendersi illegittimi provvedimenti prefettizi che impongano il mantenimento del cognome paterno senza adeguate motivazioni in ordine all'avvenuto bilanciamento tra i sopra richiamati principi e, conseguentemente, alle ragioni di interesse pubblico ostative all'accoglimento dell'istanza.

Consiglio di Stato sez. III - 27/05/2025, n. 4578

Intestazione

Dirittifondamentali.it (ISSN 2240-9823)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9360 del 2024, proposto da -OMISSIS-s.r.l., rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Romiti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, contro

il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12, per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima) n. 338/2024, resa tra le parti, sul ricorso per l'annullamento del provvedimento del Prefetto della Provincia di Rimini del 07.11.2023, Fasc. 2020-002530, Prot. Uscita n. 0069221, notificato il 07.11.2023, che ha rigettato l'istanza di cambiamento del cognome e di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 10 aprile 2025, il Cons.

Angelo Roberto Cerroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La signora Mi. Po., cittadina romena, a seguito del matrimonio contratto il 12 agosto 1994, ha acquisito il cognome del marito, De., secondo la legislazione del proprio Paese di origine. Successivamente, con decreto del Presidente della Repubblica del 19 dicembre 2019, trascritto nel registro degli atti di cittadinanza del Comune di Santarcangelo di Romagna il 22 ottobre 2020, ha ottenuto il riconoscimento della cittadinanza italiana, vedendosi attribuire il proprio cognome da nubile.

Sicché, ha domandato alla Prefettura, a norma dell'art. 89 d.P.R. n. 396/2000, il cambio di cognome con attribuzione del cognome del marito, fondando tale richiesta sulla necessità di mantenere la propria identità consolidata nel tempo in omaggio a profonde e radicate convinzioni culturali, oltre che di uniformare le generalità in Italia con quelle in Romania, dove, per legge, la ricorrente mantiene il cognome del coniuge.

2. - La Prefettura di Bologna ha respinto l'istanza sul duplice rilievo che il cambiamento del nome o del cognome riveste carattere eccezionale e, pertanto, la relativa richiesta può essere ammessa solo in presenza di situazioni oggettivamente rilevanti, supportate da adeguata documentazione e da significative giustificazioni, non ravvisabili però nel caso di specie e che, nella presente fattispecie, la neo-cittadina avrebbe dovuto utilizzare il rimedio del ricorso giurisdizionale avverso il decreto di concessione della cittadinanza.

3. - Con il ricorso di primo grado, la ricorrente ha stigmatizzato l'argomento prefettizio per cui l'interessata avrebbe dovuto impugnare il provvedimento del Presidente della Repubblica di

concessione della cittadinanza e non già proporre successivamente l'istanza di modifica, osservando, al riguardo, di avere, al pari degli altri cittadini italiani, il diritto di attivare il procedimento di modifica del cognome *ex art. 89 d.P.R. n. 396/2000*. Ha dedotto, altresì, la carenza motivazionale del diniego poiché l'Amministrazione avrebbe dovuto analizzare il merito della richiesta anziché ribadire, da un lato, che la normativa nazionale prevede la conservazione del nome da nubile a seguito del matrimonio e, dall'altro, che la Prefettura, comunque, non avrebbe potuto modificare un atto proveniente da una autorità gerarchicamente superiore.

4. - Il Tar per l'Emilia Romagna, precisata la natura ampiamente discrezionale del potere competente al Prefetto *in subiecta materia* - in quanto deputato ad effettuare un bilanciamento tra le esigenze pubblicistiche di certezza giuridica, legate alla sicura identificazione dei cittadini, e l'interesse della persona alla propria identità anche anagrafica - ha respinto il ricorso sul rilievo che la motivazione addotta a sostegno della richiesta di autorizzazione a riassumere il cognome del marito - ossia esclusivamente l'onerosità derivante dal fatto che, nella lunga permanenza in Italia, la ricorrente ha sempre speso il cognome del coniuge, con la conseguenza che ogni documento ufficiale riporta quest'ultimo anziché quello paterno - non integrerebbe *"quella lesione dell'identità personale e familiare che la giurisprudenza (a partire da quella costituzionale) pone alla base della possibilità di modificare il cognome attribuito nel rispetto della vigente normativa"*, né sarebbero comprovate fondate ragioni per cui l'attribuzione del cognome paterno possa comportare un danno psicologico o una limitazione della libertà di circolazione.

5. - Con il ricorso in appello la signora Po. deduce un unico motivo di censura col quale denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 89 d.P.R. n. 396/2000 nonché degli artt. 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 8 CEDU e dell'art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'appellante allega che il cognome "De." abbia un essenziale valore identitario della sua persona, consolidatosi nel corso dei decenni, e trattandosi di riacquisire il cognome che l'ha caratterizzata per la maggior parte della propria esistenza, le esigenze pubblicistiche di certezza giuridica, legate alla sicura identificazione dei cittadini appaiono recessive rispetto al diritto del cittadino a preservare la propria identità. Adduce a sostegno delle proprie ragioni due circolari del Ministero dell'interno (21 maggio 2012 e 23 dicembre 2013) per cui *"in tali casi, spesso l'esigenza è quella di uniformare il cognome del soggetto in entrambi i paesi di cui è cittadino, esigenza di cui va tenuto conto soprattutto quando l'interesse prevalente è quello di tutelare l'identità acquisita e consolidata nel tempo in campo lavorativo, finanziario, sociale"*.

6. - In occasione della discussione dell'istanza cautelare alla camera di consiglio del 9 gennaio 2025, le parti hanno convenuto per l'abbinamento della causa al merito.

7. - L'appello è fondato e deve essere accolto.

Ai fini di un inquadramento generale della fattispecie concreta, preme richiamare il paradigma normativo di riferimento, ossia l'art. 89 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, giusta il quale *"1. Salvo quanto disposto per le rettificazioni, chiunque vuole cambiare il nome o aggiungere al proprio un altro nome ovvero vuole cambiare il cognome, anche perché ridicolo o vergognoso o perché rivela l'origine naturale o aggiungere al proprio un altro cognome, deve farne domanda al prefetto della provincia del luogo di residenza o di quello nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce. Nella domanda l'istante deve esporre le ragioni a fondamento della richiesta"*.

2. Nella domanda si deve indicare la modificazione che si vuole apportare al nome o al cognome oppure il nome o il cognome che si intende assumere.

3. In nessun caso può essere richiesta l'attribuzione di cognomi di importanza storica o comunque tali da indurre in errore circa l'appartenenza del richiedente a famiglie illustri o particolarmente note nel luogo in cui si trova l'atto di nascita del richiedente o nel luogo di sua residenza".

7.1. - L'esegesi della disposizione conferma che la valutazione del Prefetto circa l'istanza di cambio del cognome si configura come un potere di natura discrezionale, che si esercita bilanciando l'interesse dell'istante (da circostanziare esprimendo le "ragioni a fondamento della richiesta"), con l'interesse pubblico alla stabilità degli elementi identificativi della persona, collegato ai profili pubblicitici del cognome stesso come mezzo di identificazione dell'individuo nella comunità sociale.

7.2. - Va, dunque, sgombrato un primo dubbio su cui la Prefettura impernia il diniego ossia che l'appellante avrebbe dovuto coltivare la propria istanza unicamente in sede di concessione della cittadinanza, mentre l'aver dato seguito alla procedura senza opporre obiezioni di sorta varrebbe quale piena acquiescenza ad ogni successiva doglianza circa il cognome assegnato.

In verità, la norma testé richiamata trova applicazione generale e non si ravvisano ragioni per frapporre improprie cause di inammissibilità al neo-cittadino che intenda coltivare in un secondo momento l'istanza di cambiamento di cognome, magari per il sol fatto di aver maturato tale intendimento successivamente. Peraltro, la facoltà di esercitare la corretta attribuzione del cognome nel rispetto dell'identità personale acquisita nel Paese di origine è stata riconosciuta dal Ministero in sede applicativa con l'articolata circolare n. 14424 del 23 dicembre 2013 - emanata anche a seguito di parere del Consiglio di Stato in sede consultiva - cui sono seguite le indicazioni operative della più recente circolare n. 462 del 18 gennaio 2019.

8. - Ritenuta, dunque, ammissibile l'istanza presentata dal neo-cittadino, specie alla luce delle circolari chiarificatrici sui nuovi indirizzi operativi, mette conto di soffermarsi sulla meritevolezza della stessa con specifico riguardo alla posizione dell'odierna appellante.

Invero, il Ministero ha ascripto precipua rilevanza alla situazione delle donne provenienti da Paesi dell'Est Europa alle quali, una volta acquisita la cittadinanza italiana, sia stata imposto il cognome paterno da tempo abbandonato per quello coniugale secondo l'ordinamento del Paese di provenienza. Segnatamente, la circolare n. 14 del 21 maggio 2012 registra ampie aperture ad una attenta valutazione dell'esigenza di uniformità dell'identità del soggetto in entrambi i Paesi in cui è cittadino, "esigenza di cui va tenuto conto soprattutto quando l'interesse prevalente è quello di tutelare l'identità acquisita e consolidata nel tempo in campo lavorativo, finanziario, sociale. Ovviamente queste considerazioni di attenzione valgono anche per le istanze volte al ripristino del cognome originario sempre modificato con l'assegnazione del cognome paterno in sede di concessione della cittadinanza italiana, secondo l'ordinamento nazionale".

9. - Nella medesima direzione aperturista si è orientata la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo la quale - fermo l'indirizzo consolidato per cui la posizione giuridica del soggetto richiedente il cambio di cognome ha natura di interesse legittimo, e la P.A. dispone del potere

discrezionale in merito all'accoglimento o meno dell'istanza (cfr. tra le tante, Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2019, n. 6462), tenuto conto che - a fronte dell'interesse soggettivo della persona, spesso di carattere morale - esiste anche un rilevante interesse pubblico alla sua stabile identificazione nel corso del tempo (cfr. Cons. Stato, sez. III, 15 ottobre 2013, n. 5021; Id., sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2320; Id., sez. IV, 27 aprile 2004, n. 2752) - a fronte di deduzioni precise dell'istante che rivendichi la tutela della propria identità personale anche mediante l'attribuzione del nome che lo contraddistingue e identifica nella comunità, l'Amministrazione deve opporre specifiche ragioni di interesse pubblico ostative all'accoglimento dell'istanza (cfr. Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2023, n. 8422).

Militano a sostegno di una ermeneutica più attenta alle istanze identitarie anche gli indici evolutivi della giurisprudenza costituzionale e unionale, tenuti ben presenti da questo Consesso.

9.1. - Da un lato, il giudice delle leggi ha cambiato progressivamente orizzonte prospettico passando da un iniziale approccio teso ad assumere il cognome come segno distintivo della famiglia e, quindi, come strumento per individuare l'appartenenza della persona a un determinato gruppo familiare (Corte cost., ordinanze n. 176/1988 e n. 586/1988), ad un processo di valorizzazione del diritto all'identità personale, valore assoluto avente copertura costituzionale *ex art. 2 Cost.*, in virtù del quale il cognome assurge ad espressione dell'identità del singolo (Corte cost. n. 286/2016). Invero, la originaria procedura di attribuzione del cognome era basata, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 61/2006, su un sistema costituente retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affondava le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico e di una tramontata potestà maritale, non più ritenuta coerente con i principi dell'ordinamento. Tale sistema è stato abbandonato dalla Corte costituzionale, anche a seguito della condanna dello Stato italiano da parte della Corte EDU (Cusan-Fazzo c. Italia, del 7 gennaio 2014), dapprima, con la citata pronuncia n. 286/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che non consentono ai coniugi di trasmettere, di comune accordo, il cognome materno e, più di recente, con la sentenza n. 131/2022 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tutte le norme che prevedono l'automatica attribuzione del cognome del padre con riferimento ai figli nati "*dentro e fuori dal matrimonio*" e a quelli adottivi. Il *fil rouge* di questo indirizzo evolutivo è stato riassunto nella più recente pronuncia n. 135 del 10 maggio - 4 luglio 2023 che, nel dichiarare l'incostituzionalità della previsione codicistica dell'obbligatoria anteposizione del cognome dell'adottante a quello dell'adottato, ha ribadito l'illegittimità dell'irragionevole compressione del diritto inviolabile all'identità personale, richiamando, in particolare, la sentenza n. 286 del 2016, secondo cui "*il diritto al nome [sarebbe] indissolubilmente collegato al diritto all'identità personale e che la protezione di esso sostanzia e determini realizzazione di quest'ultima*" (v. Cons. Stato, sez. III, 19 settembre 2023, n. 8422).

9.2. - Dall'altro lato, la giurisprudenza unionale - già ricostruita nel parere n. 850/2013 reso da questo Consiglio al Ministero dell'interno in vista dell'adozione della circolare n. 14442/2013 - ha chiarito che il diritto al nome consentirebbe di conservare il proprio prenome e cognome di origine a prescindere dalle leggi dello Stato dell'Unione europea ove la persona decidesse di stabilirsi acquisendone la relativa cittadinanza.

Con la pronuncia C-148/02 si è affermato che "*gli artt. 12 CE e 17 CE devono essere interpretati nel senso che ostano al fatto che, in circostanze come quella della causa principale, l'autorità amministrativa di uno Stato membro respinga una domanda di cambiamento del cognome per figli minorenni residenti in questo Stato e in possesso della doppia cittadinanza, dello stesso Stato o di un altro Stato membro, allorché la domanda*

è volta a far sì che i detti figli possano portare il cognome di cui sarebbero titolari in forza del diritto e della tradizione del secondo Stato membro".

Ancor più significativa la sentenza C-353/06 del 14 ottobre 2006, secondo cui *"il fatto di essere obbligati a portare, nello Stato membro di cui si è cittadini, un cognome differente da quello già attribuito e registrato nello Stato membro di nascita e di residenza è idoneo ad ostacolare l'esercizio del diritto a circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, sancito dall'art. 18 CE".*

Il diritto al nome è, peraltro, tutelato anche in via diretta dalla Carta di Nizza, oramai entrata a pieno titolo nel diritto primario dell'Unione Europea, in forza della nuova formulazione dell'art. 6 del Trattato UE. Segnatamente l'art. 7 stabilisce che *"Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni"*. Tale disposizione, analoga a quella contenuta nell'art. 8 CEDU, deve essere interpretata in conformità alla stessa, ai sensi dell'art. 52, comma 3 della Carta, secondo cui *"[I]addove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa"*. Ne discende che, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte EDU in ordine al citato art. 8, la tutela della vita privata e familiare comprende il diritto al nome, in quanto coesistente all'identificazione della dimensione personale del singolo.

Compiuto questo *excursus* nel predetto parere n. 850/2013, questo Consiglio conclude che una normativa che subordini, al momento dell'acquisto della cittadinanza in uno Stato membro dell'Unione Europea, il riconoscimento del proprio nome ad una procedura che eccede quella strettamente necessaria per codesto acquisto, caratterizzata altresì da valutazioni discrezionali dell'Autorità pubblica, costituisca una restrizione sproporzionata della libertà di circolazione e una violazione del principio di non discriminazione, nonché una restrizione indebita e non giustificata da motivi di interesse generale di un diritto fondamentale della persona.

Alla luce della solida posizione assunta dalla Corte di giustizia UE, appare possibile estrarre dai principi euro-unitari la *regula iuris* del pieno riconoscimento del nome d'origine dello straniero che acquista la cittadinanza, sia in sede di riconoscimento della cittadinanza - come da ultimo tratteggiato nel citato parere -, sia *a fortiori* in sede di istanza di cambiamento del cognome.

10. - Nel caso di specie, l'odierna appellante aveva motivato la sua richiesta di attribuzione del cognome De. - in luogo di Po. che le era stato assegnato alla nascita - in quanto la stessa rappresentava di essere identificata, sia in Patria che in tutti gli ambiti della propria vita in Italia, con il cognome del marito. Difatti, la ricorrente - dal 1994 - si è sempre identificata e presentata sia in Italia che in Romania, innanzi alle autorità e nei rapporti tra privati, con il cognome De., che è sempre apparso altresì in ogni documento ufficiale. E, inoltre, tale richiesta corrisponde a profonde e radicate convinzioni culturali, giacché l'uso del cognome del marito rappresenta il distacco dal nucleo familiare d'origine e l'inizio di un nuovo percorso di vita.

10.1. - Trasponendo le tratteggiate coordinate ermeneutiche, costituzionali e eurounitarie, al caso concreto si può osservare che l'imposizione all'appellante del cognome paterno, a fronte della ventennale spendita del cognome del coniuge e della sua identificazione personale con lo stesso,

arrecava un *vulnus* al suo diritto all'identità personale quale diritto della personalità intimamente inerente all'individuo, senza rinvenire invece, quale contrappeso, un preponderante interesse pubblicistico al mantenimento (*rectius*: riesumazione) del cognome paterno.

Il provvedimento prefettizio appare, dunque, illegittimo proprio per difetto motivazionale dacché omette di enucleare chiaramente le specifiche ragioni di interesse pubblico ostative all'accoglimento dell'istanza a riprova dell'espletato bilanciamento postulato dall'art. 89 d.P.R. n. 396/2000, discostandosi altresì dalle chiare indicazioni operative impartite con la circolare n. 14 del 21 maggio 2012.

11. - L'appello va conclusivamente accolto per le ragioni appena evidenziate e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso introduttivo e annullato il diniego prefettizio, fatto salvo il riesercizio del potere nel rispetto degli effetti conformativi scaturenti dalla presente pronuncia.

12. - Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Ministero dell'interno alla rifusione in favore dell'appellante delle spese di lite del doppio grado di giudizio, che si liquidano nell'importo di euro 3.000,00 (tremila/00) oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 27 MAG. 2025.

