

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna**  
**sezione staccata di Parma (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 287 del 2019, proposto da -OMISSIS-e -OMISSIS-in proprio e per la minore -OMISSIS-, rappresentate e difese dagli avvocati..., con domicilio eletto presso lo studio ...in -OMISSIS-, ...;

**contro**

U.T.G. - Prefettura di -OMISSIS-, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale Bologna, domiciliataria ex lege in Bologna, via A. Testoni, 6;

Procura della Repubblica Presso il Tribunale di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. -OMISSIS-con cui la Prefettura di -OMISSIS-ha rigettato la richiesta di modifica del cognome (mediante aggiunta del secondo cognome) della minore -OMISSIS-.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di U.T.G. - Prefettura di -OMISSIS-e di Ministero della Giustizia e di Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 17 giugno 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### Svolgimento del processo

1. In data -OMISSIS- la sig. -OMISSIS-, unita civilmente con la sig. -OMISSIS-, ha partorito la piccola -OMISSIS- e l'ha riconosciuta come figlia innanzi all'Ufficiale dello Stato Civile di -OMISSIS-.
2. In data -OMISSIS-, la sig. -OMISSIS- ha riconosciuto quale propria figlia la piccola -OMISSIS- innanzi all'Ufficiale dello Stato Civile di -OMISSIS-, il quale ha annotato nel Registro di Stato Civile tale riconoscimento, in aggiunta a quello già effettuato dalla sig. -OMISSIS-.
3. In data -OMISSIS-, la sig. -OMISSIS- ha depositato presso la Prefettura di -OMISSIS- istanza per ottenere il cambiamento del cognome della figlia da "-OMISSIS-" a "-OMISSIS- -OMISSIS-", dichiarando quale motivo della richiesta di voler *"aggiungere il cognome della mia compagna come progetto di famiglia"* e corredando la propria istanza con la manifestazione di consenso della sig. -OMISSIS-.
4. In data -OMISSIS-, l'amministrazione ha comunicato il preavviso di diniego alla sig. -OMISSIS- ai sensi dell'art. 10-bis, L. n. 241 del 1990.
5. In data -OMISSIS-, le sig. -OMISSIS- e -OMISSIS- - "in proprio e in qualità di esercenti la responsabilità genitoriale della minore -OMISSIS-" - hanno inviato alla p.a. le proprie controdeduzioni.
6. Con provvedimento -OMISSIS-, prot. n. -OMISSIS-, il Prefetto di -OMISSIS- ha respinto la domanda della sig. -OMISSIS- con un'articolata motivazione nella quale ha osservato, tra l'altro, che "nel presente procedimento risultano ... compresenti, da una parte, l'interesse privato dalla signora -OMISSIS- -OMISSIS- a ottenere il mutamento del cognome della figlia minore -OMISSIS- -OMISSIS- ... e dall'altra parte, l'interesse pubblico alla tendenziale stabilità del cognome, quale segno identificativo della persona, interesse riconducibile alla sfera generale dell'ordine pubblico ... nel suo più ampio significato quale insieme dei principi fondanti l'ordinamento giuridico nel suo complesso e dei valori etici cui esso si ispira, nonché quale limite estrinseco della sfera dell'autonomia privata, desumibile, oltre che dalla Carta costituzionale, anche dalle norme civilistiche attinenti sia i diritti primari che l'autodeterminazione e la libertà negoziale ... dalle norme di diritto internazionale privato ... dalla recente normativa sulle unioni civili e dalle norme comunitarie"; ha evidenziato che *"nel caso di specie il minore risulterebbe destinatario di una scelta operata (imposta) da altri, potendo solo al raggiungimento della maggiore età eventualmente modificare tale scelta, i cui effetti sul piano dell'identità personale e sociale del medesimo si sarebbero ormai abbondantemente prodotti e consolidati"*; ha sottolineato che *"in nessuna norma del vigente ordinamento si rinvencono disposizioni che contemplano un diritto pieno e assoluto di imporre al figlio (minorenne) di una delle parti di un'unione civile il cognome dell'altra parte ... con l'intento di attribuire al minore una stabile identità familiare"*; e ha conclusivamente affermato che il mutamento di cognome richiesto dalla sig. -OMISSIS- per la propria figlia non può essere disposto poiché incide *"contemporaneamente su un diritto fondamentale e sull'interesse primario all'identità personale della stessa minore, nonché sull'interesse pubblico alla tendenziale stabilità del cognome della persona umana"*.

7. Con ricorso notificato in data -OMISSIS- e depositato in data -OMISSIS-, le sig.re -OMISSIS- e -OMISSIS- sempre "in proprio e in qualità di esercenti la responsabilità genitoriale della minore -OMISSIS-" - hanno chiesto a questo Tribunale di annullare il provvedimento Prefetto di -OMISSIS-, -OMISSIS-, prot. n. -OMISSIS- sulla base di un unico articolato motivo di gravame.

Segnatamente, le due ricorrenti hanno lamentato l'illegittimità del provvedimento del Prefetto per "violazione e falsa applicazione dell'art. 84 e seguenti della L. n. 396 del 2000; eccesso di potere per violazione del giusto procedimento; violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e segg. della L. n. 241 del 1990; sviamento di potere" sostenendo - in primo luogo - che "nei procedimenti ex art. 84 e ss. L. n. 396 del 2000 l'attività del Prefetto è "vincolata" e in presenza del consenso esplicito di entrambi i genitori, come è nel caso di specie, lo stesso deve unicamente limitarsi a valutare la documentazione prodotta a comprova della realtà dichiarata".

Le ricorrenti hanno inoltre osservato che "oltre a eccedere i propri limiti di competenza il Prefetto della Provincia di -OMISSIS- giunge infatti a una erronea e arbitraria ponderazione degli interessi in gioco", notando che la fattispecie oggetto del giudizio ha "a oggetto un'istanza di "aggiunta" e non di "sostituzione" del cognome della piccola -OMISSIS- e non lede l'esigenza sociale dell'immutabilità del cognome in quanto la semplice aggiunta di un cognome, mantenendo quindi il precedente, si limita a maggiormente specificare - e non a modificare - la situazione di fatto esistente" e sostenendo che "il caso che occupa riguarda esclusivamente il diritto di formalizzare una realtà di fatto già legalmente riconosciuta a monte".

Infine, le ricorrenti hanno evidenziato che "il diritto al nome rientra nella categoria dei diritti inviolabili, in quanto elemento primario nell'individuazione della persona umana che ha una principale funzione di identificazione attribuita dalla legge alla persona e tutelata anche nei confronti dello Stato", sostenendo che "il diniego impugnato determinerebbe un serio pregiudizio anche alla sfera di diritti inviolabili del minore e potrebbe ingenerare nei consociati incertezza nell'individuazione della piccola -OMISSIS-, che pur conosciuta nella comunità come figlia delle Sig.re -OMISSIS- e -OMISSIS- vedrebbe il proprio cognome ricollegato unicamente alla prima delle due".

8. Con memoria del -OMISSIS-, l'amministrazione ha spiegato le proprie difese insistendo per l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti.

In particolare l'amministrazione ha evidenziato "l'incoerenza delle argomentazioni proposte dalle ricorrenti, le quali ... nell'intero testo del gravame delineano una costruzione teorica basata su diritti soggettivi che importerebbe la giurisdizione del giudice ordinario laddove invece è palese che nel caso in specie si è di fronte alla mera impugnativa per asseriti vizi di legittimità di un provvedimento amministrativo (prefettizio) concernente il cambiamento del cognome di un minore, e dunque si verte sulla materia dell'interesse legittimo".

Nel merito, poi, l'amministrazione ha sottolineato di essersi "attenuta rigorosamente all'applicazione delle norme vigenti, in linea anche con la giurisprudenza in materia, esercitando e congruamente motivando il potere discrezionale attribuitogli dalla legge".

9. In data -OMISSIS-, la stessa p.a. ha depositato la sentenza del Tribunale di -OMISSIS-con cui - in accoglimento del ricorso proposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di -OMISSIS-- è stato ordinato all'Ufficiale dello Stato Civile presso il Comune di -OMISSIS-di procedere alla "cancellazione dell'atto di riconoscimento effettuato da -OMISSIS-con riferimento alla minore - OMISSIS- ... e alla cancellazione della relativa annotazione apposta sull'atto di nascita".

10. Con memoria del 16 maggio 2022, le due ricorrenti hanno evidenziato di aver promosso innanzi al Tribunale per i minorenni dell'Emilia Romagna procedimento per adozione ex art. 44, L. n. 184 del 1983 e hanno chiesto il rinvio della trattazione della causa in attesa della decisione su tale ultimo procedimento "*che farebbe venir meno ... l'interesse ... a proseguire il presente giudizio*", insistendo, in subordine, per l'accoglimento di tutte le domande proposte nel gravame.

11. All'udienza del 17 giugno 2022, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

### **Motivi della decisione**

1. Il ricorso è infondato, sicché il Collegio ritiene di poter prescindere dal prendere in considerazione la sussistenza di un profilo di difetto di legittimazione in capo alla sig. -OMISSIS-(la quale non ha proposto istanza al Prefetto; non è destinataria del provvedimento di diniego; e non esercita - almeno allo stato e fatto salvo l'esito del procedimento di adozione in corso - potestà genitoriale nei confronti della sig. -OMISSIS-).

2. Il presente giudizio riguarda un'istanza di mutamento del cognome proposta ai sensi dell'art. 89, D.P.R. n. 396 del 2000, secondo cui "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".

Il provvedimento prefettizio di decisione su detta istanza, com'è noto, "ha carattere discrezionale, dovendo l'amministrazione valutare e contemperare i contrapposti interessi pubblici e privati sussistenti in materia, tra cui, dal lato pubblico, appare preminente l'esigenza che i cognomi siano tendenzialmente stabili nel tempo, in modo da assolvere alla funzione tipica di identificazione della persona" (Consiglio di Stato, IV, 29 febbraio 2008, n. 777).

Da ciò discende che tale provvedimento deve essere corredato da una motivazione congrua e logica da cui si evincano le ragioni che hanno indotto l'amministrazione a determinarsi nel senso dell'accoglimento o del rigetto dell'istanza e che, al contempo, "il sindacato esercitabile dal giudice amministrativo in sede di legittimità è limitato al riscontro di eventuali profili di abnormità

nell'ambito dei criteri valutativi valorizzati dall'amministrazione, non potendo il giudice direttamente procedere al giudizio di bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati coinvolti ma dovendosi limitare a verificare se il provvedimento di diniego esibisca profili disfunzionali estrinsecamente percepibili, poggiando su criteri chiaramente inadeguati a perseguire e tutelare gli interessi pubblici e privati in materia (cfr. ancora Consiglio di Stato, IV, n. 777/2008).

Nello stesso senso è stato notato che "dalla natura discrezionale del provvedimento prefettizio discende "che il sindacato giurisdizionale dello stesso può essere condotto ... sotto il limitato profilo della manifesta irragionevolezza delle argomentazioni amministrative o del difetto di motivazione" (Consiglio di Stato, IV, 26 aprile 2006, n. 2320).

È stato inoltre specificato che l'ordinamento non prevede un diritto soggettivo al cambiamento del cognome e che il riconoscimento di una posizione soggettiva di interesse legittimo in capo agli istanti "intende escludere che dall'esercizio della facoltà del privato, normativamente prevista, di chiedere la modifica del proprio prenome o cognome, possa conseguire un nocumento del principio pubblicistico della stabilità dei segni identificativi e della corretta identificazione dei cittadini" (Consiglio di Stato, I, 8 giugno 2020, n. 1094).

È stato infine evidenziato che "dalla disciplina normativa in materia si evince il principio secondo cui i cambiamenti, le aggiunte o le rettifiche al nome - inteso in senso ampio - rivestono carattere eccezionale e sono autorizzate solo in presenza di situazioni oggettivamente rilevanti, in quanto il nome costituisce un elemento fondante dell'identità personale, connesso ai suoi profili pubblicistici come mezzo di identificazione dell'individuo" (Consiglio di Stato, I, 22 maggio 2014, n. 1658).

3. Ciò premesso sulla natura del potere prefettizio, è evidente l'infondatezza delle doglianze proposte dalle ricorrenti.

3.1. Non può in primo luogo condividersi l'assunto secondo cui "nei procedimenti ex art. 84 e ss. L. n. 396 del 2000 l'attività del Prefetto è "vincolata" e in presenza del consenso esplicito di entrambi i genitori, come è nel caso di specie, lo stesso deve unicamente limitarsi a valutare la documentazione prodotta a comprova della realtà dichiarata".

Rispetto a tale osservazione deve innanzitutto premettersi che, nel caso di specie, non vi è una richiesta congiunta da parte di due genitori, ma si è in presenza della richiesta della madre biologica e del consenso della persona unita civilmente con quest'ultima (il cui cognome dovrebbe essere aggiunto a quello della minore).

Precisato quanto sopra, va in ogni caso evidenziato che se è vero che l'istanza di mutamento del cognome della persona minore d'età deve essere di regola presentata congiuntamente dai genitori

(cfr. ex multis Tar Lazio, I, 26 novembre 2018, n. 11410), la concorde volontà degli stessi non limita in alcun modo il potere discrezionale del Prefetto nella valutazione di detta istanza.

Ciò per un verso, in ragione, del fatto che - in via generale - il potere prefettizio è orientato, come si è già detto, alla tutela di interessi pubblici, quale è innanzitutto quello della tendenziale stabilità del cognome della persona. Per altro verso, perché, proprio la presenza di un minore impone al Prefetto di considerare l'interesse dello stesso all'accoglimento della domanda.

In altri termini, la concorde volontà dei genitori del minore è condizione necessaria (salve ipotesi peculiari, v. circolare Ministero dell'Interno n. 15/2008 e Tar Bologna, I, 8 novembre 2021, n. 902) ma non sufficiente per il mutamento del cognome del minore e non esime l'amministrazione dall'effettuare quel delicato bilanciamento tra i diversi interessi pubblici e privati che vengono in rilievo in tale materia.

3.2. Non può ritenersi, poi, come hanno sostenuto le ricorrenti, che il Prefetto di -OMISSIS-sia giunto "a una erronea e arbitraria ponderazione degli interessi in gioco in quanto l'aggiunta del cognome, a differenza della sua sostituzione, non lede l'esigenza sociale dell'immutabilità del cognome e si limita a maggiormente specificare - e non a modificare - la situazione di fatto esistente".

A tal proposito, va in primo luogo osservato che l'aggiunta di un cognome è idonea ad incidere sull'identità della persona (nonché sull'interesse pubblico alla stabilità dei cognomi) al pari della sua modificazione.

A ciò deve aggiungersi che, nel caso di specie, la ponderazione degli interessi in gioco effettuata dal Prefetto non appare nient'affatto manifestamente irragionevole e/o arbitraria. E, infatti, come si è già notato nella ricostruzione in fatto sub (...), il Prefetto di -OMISSIS-nell'adozione del diniego ha effettuato un'accurata ricostruzione di tutti gli interessi pubblici e privati che vengono in rilievo nella vicenda odierna (l'interesse privato dalla signora -OMISSIS- -OMISSIS-a ottenere il mutamento del cognome della figlia, l'interesse di quest'ultima, nonché l'interesse pubblico alla tendenziale stabilità del cognome) e ha conclusivamente ritenuto che il mutamento di cognome richiesto dall'istante per la figlia non può essere disposto poiché incide "contemporaneamente su un diritto fondamentale e sull'interesse primario all'identità personale della stessa minore, nonché sull'interesse pubblico alla tendenziale stabilità del cognome della persona umana".

Corrette e ragionevoli sono altresì le considerazioni, svolte in motivazione, secondo cui "nel caso di specie il minore risulterebbe destinatario di una scelta operata (imposta) da altri, potendo solo al raggiungimento della maggiore età eventualmente modificare tale scelta, i cui effetti sul piano dell'identità personale e sociale del medesimo si sarebbero ormai abbondantemente prodotti e

consolidati" e secondo cui "in nessuna norma del vigente ordinamento si rinvencono disposizioni che contemplano un diritto pieno e assoluto di imporre al figlio (minorenne) di una delle parti di un'unione civile il cognome dell'altra parte ... con l'intento di attribuire al minore una stabile identità familiare".

3.3. Non può essere accolta, poi, l'argomentazione di parte ricorrente secondo cui "il caso che occupa riguarda esclusivamente il diritto di formalizzare una realtà di fatto già legalmente riconosciuta a monte": a tal proposito è dirimente la circostanza che con provvedimento Tribunale di -OMISSIS- è stata ordinata la "cancellazione dell'atto di riconoscimento effettuato da -OMISSIS- con riferimento alla minore -OMISSIS- nonché la cancellazione della relativa annotazione apposta sull'atto di nascita".

3.4. Prive di pregio, infine, sono le argomentazioni svolte dalle ricorrenti (prima, nell'ambito delle deduzioni prodotte nel procedimento e, poi, nell'atto introduttivo del giudizio) in ordine al fatto che il diniego sull'istanza della sig. -OMISSIS- si porrebbe in violazione del "diritto al nome" della minore.

Per un verso, e in via generale, infatti, deve ribadirsi che non sussiste un diritto al cambiamento del cognome ex art. 89, D.P.R. n. 396 del 2000 e che il presente giudizio è volto a contestare la decisione resa dal Prefetto nell'ambito dei poteri allo stesso conferiti dagli artt. 89 e ss. D.P.R. n. 396 del 2000, sicché sarebbe comunque estranea al perimetro del presente giudizio (oltreché alla giurisdizione di questo giudice) ogni valutazione circa l'eventuale sussistenza di un diritto soggettivo della minore ad acquisire il cognome della persona unita civilmente con la madre.

Per altro verso, si è già notato che - come correttamente osservato dal Prefetto di -OMISSIS-- "in nessuna norma del vigente ordinamento si rinvencono disposizioni che contemplano un diritto pieno e assoluto di imporre al figlio (minorenne) di una delle parti di un'unione civile il cognome dell'altra parte ... con l'intento di attribuire al minore una stabile identità familiare".

Ancora, deve evidenziarsi che proprio il diritto al nome della persona - quale segno distintivo dell'identità personale - garantito e protetto dall'art. 6 c.c. impone alla p.a. di considerare con particolare rigore l'istanza di modifica del cognome di un minore, specie ove tale istanza sia finalizzata a creare un legame identitario con un soggetto (la persona unita civilmente con l'unico genitore) che - allo stato e fatto salvo l'esito del procedimento di adozione - non è legato al minore in questione da alcun vincolo legale idoneo a fornire la necessaria stabilità al legame identitario (che sarebbe stato) creato dal mutamento del cognome.

4. Per tutte le superiori ragioni, il ricorso deve essere respinto.

5. In ragione della peculiarità della vicenda, tuttavia, sussistono giuste ragioni per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna sezione staccata di -OMISSIS-(Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa le spese.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità delle parti interessate, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti.

Conclusione

Così deciso in -OMISSIS-nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Massimo Baraldi, Primo Referendario

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore