

03.428

Iniziativa parlamentare
Cognome e cittadinanza dei coniugi. Parità
Rapporto della Commissione degli affari giuridici
del Consiglio nazionale

del 27 agosto 2009

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica del Codice civile, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

27 agosto 2009

In nome della Commissione:

La presidente, Gabi Huber

Compendio

In applicazione dell'iniziativa parlamentare inoltrata il 19 giugno 2003 dalla consigliera nazionale Susanne Leutenegger Oberholzer, il 22 agosto 2008 la Commissione degli affari giuridici ha presentato al Consiglio nazionale un progetto di modifica del Codice civile concernente il cognome e la cittadinanza di coniugi e figli. L'11 marzo 2009 il Consiglio nazionale, dopo essere entrato in materia con 98 voti contro 89, ha tuttavia trasmesso il progetto alla Commissione con 99 voti contro 92 incaricandola di «limitarsi unicamente alle modifiche che s'impongono in ragione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo Burghartz c. Svizzera del 22 febbraio 1994». In adempimento di tale mandato, la Commissione degli affari giuridici presenta con la presente un nuovo progetto di modifica del Codice civile che riprende invariate le disposizioni che il Consiglio federale aveva introdotto nell'ordinanza sullo stato civile (odierno art. 12 cpv. 1 2^a frase OSC) e le introduce nel Codice civile (art. 160 cpv. 2 e 3): poiché la sposa può dichiarare all'ufficiale di stato civile di voler mantenere il proprio cognome anteponendolo a quello coniugale, lo sposo ottiene lo stesso diritto quando gli sposi fanno domanda di voler portare come cognome coniugale quello della sposa a contare dalla celebrazione del matrimonio (art. 30 cpv. 2 CC).

Rapporto

1 Genesi del progetto

Il 19 giugno 2003 la consigliera nazionale Susanne Leutenegger Oberholzer ha presentato un'iniziativa parlamentare allo scopo di modificare il Codice civile (CC)¹ in modo tale da garantire la parità dei coniugi per quel che riguarda le disposizioni sul cognome e sulla cittadinanza. Il 7 ottobre 2004 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa². Il 22 agosto 2008 la Commissione degli affari giuridici ha presentato al Consiglio nazionale un progetto di modifica del Codice civile sul cognome e sulla cittadinanza dei coniugi e dei figli³. Nel parere del 12 dicembre 2008 il Consiglio federale ha giudicato positivamente l'insieme del progetto⁴. Il 13 febbraio 2009 la Commissione degli affari giuridici ha preso atto del parere del Consiglio federale e ha apportato modifiche di poco conto al progetto del 22 agosto 2008. L'11 marzo 2009 il Consiglio nazionale è entrato in materia con 98 voti contro 89. Tuttavia, con 99 voti contro 92 ha rinviato il testo alla Commissione incaricandola di «limitarsi unicamente alle modifiche che s'impongono in ragione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Burghartz c. Svizzera* del 22 febbraio 1994»⁵.

Il 5 maggio 2009 la Commissione degli affari giuridici ha preso atto di questo mandato e ha esaminato nuovamente il progetto il 27 agosto 2009 approvandolo con 15 voti favorevoli, nessuno contrario e 6 astensioni. La Commissione ha rinunciato ad avviare la procedura di consultazione sul nuovo progetto poiché non contiene modifiche materiali del diritto vigente. Una nuova procedura di consultazione verrebbe sulla decisione presa dal Consiglio nazionale di limitarsi alle modifiche rese assolutamente necessarie dalla decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo del 22 febbraio 1994 nella causa *Burghartz contro Svizzera*, senza apportare risultati diversi da quelli dalla consultazione del 2007 sul primo avvantprogetto⁶, e sarebbe dunque sproporzionata.⁷

2 La sentenza *Burghartz contro Svizzera*

L'articolo 160 capoverso 1 CC stabilisce che il cognome coniugale è quello del marito. Al capoverso 2 tuttavia si precisa che la sposa può mantenere il proprio cognome antepoendolo a quello coniugale. Inoltre l'articolo 30 CC («Cambiamento del nome») sancisce al capoverso 2 che «l'istanza degli sposi di portare il cognome

1 RS 210

2 Boll. Uff. 2004 N 1728. Cfr. art. 21^{quater} cpv. 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RU 1962 811) applicabile in virtù dell'art. 173 n. 3 della legge federale sull'Assemblea federale (legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

3 FF 2009 365 (rapporto) e 385 (disegno).

4 FF 2009 389

5 Boll. Uff. 2009 N 275

6 Cfr. FF 2009 365 373 s.

7 Vedi segnatamente l'art. 147 Cost.: «I Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati sono consultati nell'ambito della preparazione di *importanti* atti legislativi e di altri progetti di *ampia portata*, nonché su *importanti* trattati internazionali.» (in corsivo per mettere in evidenza).

della sposa a contare dalla celebrazione del matrimonio dev'essere accolta se giustificata da motivi degni di rispetto». Il Codice modificato dal Parlamento ed entrato in vigore il 1° gennaio 1988⁸ non garantisce al marito lo stesso diritto accordato alla moglie ai sensi dell'articolo 160 capoverso 2 CC, ossia la possibilità di mantenere il proprio cognome seguito da quello della sposa (scelto come cognome coniugale dagli sposi in virtù dell'articolo 30 capoverso 2 CC).

La signora Susanna Burghartz, in possesso della nazionalità svizzera e di quella tedesca, ed il signor Albert Schnyder, cittadino svizzero, risiedono a Basilea dal 1975. Hanno contratto matrimonio nel 1984 in Germania e secondo il diritto tedesco hanno adottato come cognome quello della moglie, Burghartz. Lo sposo ha esercitato il diritto di anteporre il proprio cognome scegliendo di chiamarsi «Schnyder Burghartz». Poiché le autorità svizzere hanno registrato «Schnyder» come cognome comune, i coniugi hanno chiesto di cambiarlo e di riconoscere «Burghartz» come cognome della famiglia e «Schnyder Burghartz» come cognome del marito. La domanda è stata respinta il 6 novembre 1984. Il 26 ottobre 1988, dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni sugli effetti del matrimonio⁹, i coniugi hanno reiterato la domanda. Le autorità cantonali hanno respinto anche questa richiesta spiegando che i coniugi non avevano addotto gravi svantaggi legati al mantenimento del cognome «Schnyder» (cfr. art. 30 cpv. 1 CC), che il nuovo articolo 30 capoverso 2 CC non si applicava alle coppie coniugatesi prima del 1° gennaio 1988 e che il nuovo articolo 160 capoverso 2 CC valeva solo per la sposa. Il Tribunale federale¹⁰ ha accolto in parte il ricorso interposto dagli sposi: pur rifiutando di applicare l'articolo 30 capoverso 2 CC, ha ritenuto tuttavia che esistessero motivi gravi che giustificavano l'applicazione del capoverso 1 dell'articolo e che perciò dovesse essere permesso ai coniugi di mantenere Burghartz quale cognome di famiglia (età e professione degli sposi; differenze tra il diritto tedesco e quello svizzero, rese più significative dalla situazione di frontiera della città di Basilea). Invece, il Tribunale federale ha respinto la domanda di Albert Burghartz di portare il cognome «Schnyder Burghartz»: il Parlamento svizzero, che voleva attenersi all'uniformità dei cognomi coniugali ed evitare una rottura radicale con la tradizione, non aveva mai acconsentito ad introdurre la parità assoluta tra gli sposi nella scelta del cognome e aveva dunque volutamente permesso solo alle donne di anteporre il proprio cognome a quello del marito.

Anche la Commissione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno dovuto pronunciarsi sul ricorso. Quest'ultima, che ha annunciato la propria decisione il 22 febbraio 1994¹¹, ha esaminato il caso dal punto di vista degli articoli 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU¹²: diritto al rispetto della vita privata e familiare e divieto di discriminazione) privando del suo effetto la riserva relativa al diritto del cognome apportata dalla Svizzera nel contesto

⁸ Messaggio del Consiglio federale sulla revisione del Codice civile svizzero (Effetti del matrimonio in generale, regime dei beni e diritto successorio) dell'11 luglio 1979, FF 1979 II 1119; modifica del Codice civile del 5 ottobre 1984, RU 1986 122.

⁹ Cfr. nota 8.

¹⁰ DTF 115 II 193

¹¹ Sentenza del 22 febbraio 1994 della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Burghartz c. Svizzera, serie A n. 280.

¹² RS 0.101

del protocollo n. 7¹³ il cui articolo 5 («Eguaglianza tra i coniugi») sancisce che «i coniugi godranno dell'uguaglianza di diritti e di responsabilità di carattere civilistico tra loro, nelle loro relazioni con i loro figli, in caso di matrimonio, durante il matrimonio e dopo la fine del matrimonio stesso». La Corte ha ricordato che il progresso verso la parità tra i sessi è un fine importante degli Stati membri del Consiglio d'Europa e che dunque solo motivi veramente gravi potevano far apparire compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento basata esclusivamente sull'appartenenza ad un sesso. Ritenendo che non esistano motivi oggettivi e ragionevoli per la disparità di trattamento tra i coniugi, la Corte ha constatato una violazione degli articoli 8 e 14 della Convenzione.

3 Modifica dell'ordinanza sullo stato civile

In base alla sentenza del 22 febbraio 1994 della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza del 1° luglio 1994¹⁴ sullo stato civile autorizzando lo sposo a mantenere il proprio cognome seguito da quello coniugale quando i coniugi chiedono di portare il cognome della sposa come cognome coniugale. In occasione della revisione totale dell'ordinanza sullo stato civile, la disposizione è diventata l'articolo 12 capoverso 1 2° periodo.¹⁵ Poiché questa possibilità era stata fissata nell'ordinanza sullo stato civile, ma non nel Codice civile, la disposizione continuava ad essere in contraddizione con il principio della parità giuridica e l'ordinanza in contraddizione con il Codice.

4 Commento al progetto

Su piano materiale, il progetto non modifica il diritto in vigore; si limita a riprendere nel Codice civile (art. 160 cpv. 2) la disposizione che attualmente si trova all'articolo 12 capoverso 1 2° periodo OSC. La modifica dell'articolo 160 capoverso 3 CC è solo di tipo redazionale, necessaria in seguito alla modifica del capoverso 2.

Una *minoranza* (Leutenegger Oberholzer, Daguet, von Graffenried, Jositsch, Thanei, Vischer, Wyss Brigit) desidera approfondire il dibattito e chiede un progetto più ambizioso, in grado di garantire in maniera più completa l'uguaglianza tra donna e uomo in materia di cognome e cittadinanza; propone dunque al plenum di rinviare il dossier alla Commissione con il mandato di elaborare un testo che rispetti i seguenti principi:

¹³ RS **0.101.07** – La Svizzera aveva espresso una riserva sull'applicazione delle disposizioni di diritto federale sul cognome coniugale (art. 160 e 8a tit. fin. CC) e sull'acquisizione della cittadinanza (art. 161, 134 cpv. 1, 149 cpv. 1 e 8b tit. fin. CC) e su alcune disposizioni transitorie sul regime dei beni nei matrimoni (art. 9, 9a, 9c, 9d, 9e, 10 e 10a tit. fin. CC). – La Svizzera ha espresso una riserva analoga sul cognome coniugale al momento della ratifica della Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (RS **0.108**; ad art. 16 cpv. 1 lett. g).

¹⁴ Art. 177a cpv. 1 dell'ordinanza del 1° giugno 1953 sullo stato civile (RU **1994** 1384).

¹⁵ Ordinanza del 28 aprile 2004 sullo stato civile (OSC; RS **211.112.2**).

- la disparità tra i coniugi nel diritto di cittadinanza deve essere soppressa,
- la disparità tra uomo e donna nel caso di genitori non coniugati deve essere soppressa,
- la parità di trattamento tra coppie coniugate e coppie omosessuali registrate deve essere garantita,
- anche le coppie coniugate devono avere la possibilità di mantenere il cognome da celibe o nubile o quello valido fino al matrimonio.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il presente progetto non comporta ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale poiché non prevede modifiche materiali del diritto vigente.

6 Costituzionalità

La competenza della Confederazione di emanare disposizioni di diritto civile si basa sull'articolo 122 capoverso 1 Cost.

7 Compatibilità con il diritto internazionale

Secondo la decisione del Consiglio nazionale dell'11 marzo 2009, il progetto contiene le modifiche rese assolutamente necessarie dalla decisione del 22 febbraio 1994 della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Burghartz contro Svizzera*. È invece molto più limitato rispetto al progetto iniziale del 22 agosto 2008 e non garantisce dunque la parità completa tra i coniugi¹⁶.

¹⁶ Cfr. Cyril Hegnauer, *Vom Treten an Ort beim Namensrecht – Der Nationalrat und die europäische Menschenrechtskonvention*, NZZ del 14 aprile 2009, pag. 11; cfr. anche la decisione del 16 novembre 2004 della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Ünal Tekeli contro Turchia*, citato da Cyril Hegnauer.