

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1845**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori CARUSO, MATTEOLI, VALENTINO,  
BUCCICO, MUGNAI, MANTICA, DELOGU, PARAVIA,  
MENARDI, STRANO, TOTARO, BALDASSARRI, COLLINO,  
CORONELLA, DE ANGELIS e FLUTTERO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 OTTOBRE 2007**

---

Modifiche della legge 1° dicembre 1970, n. 898, in materia di  
scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio

---

ONOREVOLI SENATORI. - Sono ormai trascorsi oltre trentacinque anni da quando, con la legge 1° dicembre 1970, n. 898, venne introdotto nel nostro ordinamento l'istituto del divorzio, cioè quel procedimento che la legge tecnicamente indica come «pronuncia della cessazione degli effetti civili del matrimonio celebrato con rito religioso» o «scioglimento del matrimonio civile». Appartengono ormai alla storia del sistema politico e sociale del nostro paese il ricordo e l'analisi, per l'appunto storica, delle numerose tensioni che - a seguito del varo della detta legge - si generarono all'interno del medesimo, e che non risultarono mitigate nemmeno dal chiaro risultato che scaturì dalla consultazione referendaria indetta nel 1975 per proporre l'abrogazione.

Ma non è viceversa inutile ricordare la tesi referendaria già allora sostenuta dai cosiddetti abolizionisti, cioè da coloro che erano contrari alla «novità» del divorzio. La stessa è tuttora d'attualità, perché non si è infatti modificata nel tempo, come essenzialmente centrata sulla considerazione, operata in tutta non discutibile buona fede, secondo cui la possibilità di sciogliere il matrimonio potesse rappresentare un pericolo per la stabilità del vincolo matrimoniale in se stesso, e quindi dell'istituto della famiglia, condivisibilmente ritenuto allora (come oggi, e senz'altro, almeno per quanto riguarda i proponenti del presente disegno di legge) quale fondante strumento di coesione sociale, al di là - poi - del suo intrinseco valore etico, derivante dalle implicazioni morali, culturali e religiose ad esso connesse.

E non solo.

Le tensioni e l'incertezza di quegli anni, che vedevano peraltro l'Italia affrontare - anche sotto altri profili - un passaggio molto

delicato della sua storia, la repentina spinta al cambiamento dei costumi sociali, la sostanziale impreparazione della classe politica a governare tali cambiamenti in una normale dialettica istituzionale scevra da opposte pregiudiziali ideologiche, portarono molti ad identificare la legge del divorzio come un attentato alla coesione stessa della società italiana.

La vittoria del «no» all'abrogazione del divorzio, pur assai ampia - come appena sopra detto - nei numeri e nei consensi, non fu tuttavia - grazie a ciò - sufficiente a celare la sofferenza che stava alla base di una tale scelta, che era certo una scelta di «libertà», rappresentativa della consapevolezza, anche da parte del ceto medio, della non più procrastinabile necessità di modernizzare il paese (e i suoi costumi), sempre più avvicinandolo e uniformandolo alle attualità delle maggiori nazioni occidentali, ma che era anche - in qualche modo - un allontanarsi da una forte e radicata tradizione, da un tipo di mondo e di realtà patriarcale, per immettersi su una strada nuova, che da molti era considerata incerta e pericolosa.

Il successivo perdurare dell'evoluzione del costume e delle situazioni sociali secondo la traccia che era stata colta negli anni precedenti non ha tuttavia condotto al superamento delle tendenze più estremistiche su temi quali la famiglia o i rapporti intergenerazionali, come ben dimostra l'accaloramento dialettico che ha contraddistinto, anche negli ultimi mesi, il dibattito in materia di unioni non regolate, sebbene sia tutto da vedere, e da dimostrare, che si sia trattato di dibattito «vero», espressione - cioè - di tematiche davvero affondanti nel comune desiderio di discussione della gente, e non già semplice esigenza di discussione, un po'

autoreferenziale, della politica e dei suoi «addetti ai lavori».

Ma, a parte ciò, il tempo da allora trascorso (cioè - come si è ricordato - ben trentasette anni) ha in ogni caso consentito di dimostrare definitivamente che il divorzio non ha in realtà posto in alcun modo in pericolo la stabilità del vincolo matrimoniale, ma si è configurato semplicemente per quello che è, cioè una via d'uscita, auspicabilmente dignitosa, da situazioni di vita coniugale non altrimenti risolvibili.

Da parte le statistiche in materia dimostrano essenzialmente due cose.

Da un lato, che il fenomeno delle separazioni interessa un sempre maggior numero di cittadini, con un tendenziale aumento negli anni (dalle 52.323 del 1995, oltre a 27.038 divorzi - erano 33.476 separazioni nel 1983 - alle 82.291 separazioni nel 2005, dieci anni dopo, con l'aggiunta di ben 47.036 divorzi).

Per un altro verso, le statistiche dimostrano che una tale quantità di fallimenti matrimoniali, per quanto significativa, non configura sicuramente un pericolo per la sopravvivenza del vincolo matrimoniale che permane, in tutta la sua sostanza, del tutto stabile.

Vi è, inoltre, da dire che i dati italiani sono in ogni caso ben lontani da quelli di altri paesi europei (trascurando, quindi, quelli statunitensi che essendo rappresentativi di una cultura, sul punto, assai diversa dalla nostra non possono costituire strumento omogeneo di confronto) e fanno ritenere, anche nel concreto, che il permanere nel tempo della possibilità di sciogliere il matrimonio, non ha per nulla portato, come alcuni temevano, ad una «banalizzazione» della scelta matrimoniale in sé.

Se dunque è certo che il divorzio si pone solo come rimedio specifico al fallimento di singole vicende di vita, e non come un proposito d'attentato sociale alla stabilità dell'istituto matrimoniale, occorre per conseguenza che non siano aggravate le situazioni

personali nelle quali vengono a trovarsi coloro che, a volte anche non certo per propria scelta, sono nella condizione di dover intraprendere questo difficile cammino.

Occorre peraltro osservare, su questo tema, che non è certo frapponendo ostacoli allo scioglimento del matrimonio che si rende più saldo il vincolo coniugale. Anzi!

È infatti del tutto dimostrato che in numerose occasioni gli ostacoli all'ottenimento del divorzio amplificano soltanto problemi già esistenti e non ne risolvono alcuno.

Già da questo presupposto, e nella relativa direzione, ebbe peraltro a muoversi la legge 6 marzo 1987, n. 74, con la quale fu abbreviato (da cinque a tre anni) il tempo intercorrente dalla separazione personale dei coniugi all'ottenimento del divorzio. L'abbreviazione di tale termine ha permesso ai medesimi coniugi di ridurre nel tempo la durata di quella situazione ibrida di «separati» che, sia dal punto di vista personale, sia da quello economico, lascia in sospeso tutta una serie di rapporti che di fatto sono già venuti meno.

Ma il periodo di separazione - in mancanza di altri stimoli - necessariamente viene in definitiva ad essere vissuto dagli interessati solo come una forma (ulteriore) di sanzione al fallimento matrimoniale.

Vi è quindi da dire che la questione può ritenersi in definitiva correttamente affrontata, solo a condizione che sia dato luogo all'esatta identificazione dello scopo per cui un periodo di separazione deve essere richiesto prima dell'ottenimento del divorzio.

Esclusa la finalità sanzionatoria, in nessun modo giustificabile, non resta che identificare lo stesso scopo nell'ipotetico obiettivo di consentire ai coniugi un periodo di tempo per ripensare alle proprie scelte, per meglio soppesarle, per valutarne le conseguenze, sia negative sia positive, prima di renderle definitive, attraverso lo scioglimento del matrimonio, senza peraltro dimenticare che la caratteristica di definitività del divorzio è una mera pretesa argomentativa, posto che nulla vieta che i coniugi, anche dopo la pro-

nuncia del divorzio, abbiano a ripristinare, se ciò vogliono, la loro convivenza, anche nuovamente stabilizzandola.

Se così è, come diversamente non potrebbe essere, la questione si sposta allora nella direzione del tentativo di un'esatta, ancorché necessariamente uniforme, calibratura di tale tempo da fraporsi tra la fase della separazione e quella del divorzio. Si tratta di un tema certamente indaginoso, poiché esso è influenzato sia da aspetti di carattere personale, riguardanti cioè la stretta sfera dell'individuo e delle sue capacità di reazione a situazioni a volte patologiche, sia da aspetti di carattere sociale, anche coincidenti con la capacità dell'ambito familiare e delle pubbliche strutture di garantire apporti solidali ed utili, a chi sia nella condizione di non poter risolvere con proprie esclusive risorse situazioni di sofferenza, di sovente peraltro non generate da fatti strutturali, ma piuttosto originate dalla ben più banale incapacità di una lettura serena di semplici difficoltà quotidiane.

Si tratta dunque di immaginare non solo quale sia il tempo «utile» che deve intercorrere tra separazione e divorzio, ma anche (e forse soprattutto) «come» tale tempo debba essere utilizzato. Senza che un'utile risposta in tal senso sia rinvenibile negli impianti normativi ora vigenti (sia per ciò che concerne l'istituto della separazione, sia per quello del divorzio), da cui è invero impossibile evincere con certezza quale siano stati la filosofia e i propositi legislativi, se non - forse - quelli del semplice compromesso. Sembra, infatti, per un verso, che i reiterati tentativi di conciliazione che la legge (tanto nella separazione, quanto nel divorzio) dispone siano praticati da parte del presidente del tribunale, abbiano più una funzione meramente dimostrativa di un interesse invero solo apparente da parte dello Stato verso la coesione della famiglia in procinto di separarsi, piuttosto che una reale funzione di aspettativa di un obiettivo realizzabile concretamente.

Dimostrazione ne è, che i tentativi di conciliazione che risultano essersi concretizzati in un risultato positivo assommano a poche unità nel corso degli ultimi vent'anni, a fronte di varie migliaia di migliaia di procedimenti di separazione e di divorzio, che hanno invece completato il proprio corso, pervenendo alla loro annunciata conclusione.

Il tentativo di conciliazione, sia in sede di separazione, sia in sede di divorzio, ha finito - nella norma - per essere praticato (questa è la verità) senza alcun sostanziale contenuto, e solo come passaggio burocratico d'obbligo. E, d'altro verso, l'attuale durata del periodo della separazione (come riduttivamente modificata dalla novella del 1987), non coordinata con nessun altro strumento nemmeno procedurale, non può in realtà che essere letto che come una semplice «diminuzione della pena» (da cinque a tre anni), cui deve soggiacere chi è incappato nella sventura di un'unione coniugale non felice o non fortunata.

In definitiva, dunque, ancora una volta si è trattato - con la citata novella del 1987 - di una semplice, e non costruttiva, abbreviazione del periodo di sospensione obbligatoria della possibilità di ottenere nuovamente la propria libertà di stato civile.

Con ulteriore tradimento concettuale della finalità della separazione, quale fu sostenuta - come si è sopra ricordato - anche nel dibattito conseguente all'introduzione del divorzio, e con la conclusione da trarsi secondo cui l'elemento temporale è di per se stesso - da ritenersi del tutto ininfluenza.

La proposta innovativa contenuta in questo disegno di legge muove dunque dai preindicati presupposti e mira nella sua linea generale - a conseguire due risultati.

Da una parte, quello di definitivamente escludere il dubbio di contenuto sanzionatorio del periodo tra separazione e divorzio, facendo sì che anche le situazioni irriducibili o irrimediabili possano trovare soluzione in tempi ragionevolmente contenuti, ancorché ciò sia disposto avvenga in maniera control-

lata nell'interesse della parte (eventualmente) più debole.

D'altra parte, quello di tentare «un'operazione» del tutto opposta a quella che è paventata da coloro che si manifesteranno (come è pacificamente sicuro che si verificherà) contrari alla proposta portando come argomento quello, già utilizzato (e già ricordato), che si affanna ad affermare il divorzio come causa (e non già come effetto) del fallimento del matrimonio.

La detta «operazione» consiste infatti nel togliere pretesto - per un verso - a chi sostiene che la necessità di introduzione nel nostro ordinamento di nuovi modelli di unione (sorta di famiglie di «serie B», perché di questo sempre e in ogni caso si tratta), attraverso la stipula di patti o contratti di solidarietà o di convivenza, derivi dall'impossibilità - per molti - di costituire (nel breve) nuove famiglie di «serie A», a causa del divieto di celebrare nuovi matrimoni.

Per altro verso, consiste proprio nel tentativo di rilanciare il modello familiare tradizionale e previsto nella nostra Costituzione, rimuovendo una possibile causa di impedimento ad esso.

È infatti ragionevole pensare (e del resto la quotidiana osservazione di quanto nella realtà avviene indica proprio il verificarsi di un tale fenomeno), che coloro i quali hanno visto naufragare un progetto familiare e iniziano una nuova relazione affettiva, sono senz'altro disponibili - nell'immediato - a formare un nuovo sodalizio familiare a carattere stabile, mentre tale interesse viene loro meno, una volta che essi sono costretti a convivere per un certo numero di anni in attesa che maturino i tempi legali necessari per avviare il procedimento di divorzio, oltre che quelli (in taluni casi non brevi) perché lo stesso abbia compimento.

Si vuole insomma sostenere che l'impianto normativo sino ad oggi vigente non dà accet-

tabili risposte, ed è conseguentemente solo punitivo, giacché individua il momento dello «strappo» tra i coniugi in quello del divorzio, e non già - come in realtà è - in quello della separazione.

Il nuovo modello proposto, viceversa, parte dall'assunto che, se «strappo» si è verificato, ciò è avvenuto ben prima dell'accesso dei coniugi davanti al magistrato per la pronuncia di separazione, e che da quel momento non vi sarà più rimedio possibile (tantomeno attraverso un passivo decorso di tempo) come del resto ci hanno dimostrato ben trentacinque anni di pratica esperienza, con la conseguenza che tanto vale allora accelerare il recupero di libera espressione di capacità affettiva da parte degli interessati, e «scommettere» sulla loro conseguente «voglia» di «nuova famiglia».

Il testo normativo che il disegno di legge propone si contraddistingue per la sua semplicità ed è composto da tre articoli, il primo dei quali - destinato a modificare le vigenti previsioni dell'articolo 3 della legge 1° dicembre 1970, n. 898 (disciplina del divorzio) - ha la funzione di consentire la proposizione della domanda di divorzio, stabilendo che il termine intercorrente tra essa e la comparizione dei coniugi davanti al Presidente del Tribunale per essere da questi personalmente sentiti in sede di separazione sia ridotto da tre anni a sei mesi, salvo il caso che i coniugi siano genitori di figli minori di anni quattordici, nel qual caso il termine è aumentato ad un anno.

Il secondo articolo stabilisce in sede di disciplina transitoria l'applicabilità dei nuovi termini anche alle separazioni pronunciate e alle separazioni consensuali omologate prima dell'entrata in vigore della legge, con la precisazione che - in tale ultimo caso - occorre che il procedimento di divorzio sia proposto congiuntamente da entrambi i coniugi.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Modifica all'articolo 3 della legge  
1° dicembre 1970, n.898)*

1. All'articolo 3, comma 1, numero 2), lettera *b*), primo capoverso, della legge 1° dicembre 1970, n. 898, e successive modificazioni, le parole da: «tre anni» sino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «sei mesi a far tempo dalla avvenuta comparizione dei coniugi davanti al presidente del tribunale nella procedura di separazione personale, anche quando non sia stata pronunciata sentenza nel giudizio contenzioso o questo si sia trasformato in consensuale, ovvero a far tempo da un anno, se i medesimi hanno figli minori degli anni quattordici».

## Art. 2.

*(Norma transitoria)*

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano anche alle separazioni contenziose i cui procedimenti si siano conclusi, anche con sentenza non definitiva, prima della data di entrata in vigore della presente legge e alle separazioni consensuali i cui procedimenti siano in corso al momento della medesima data di entrata in vigore, sempreché i coniugi, prima che ne intervenga l'omologazione, concordemente dichiarino di volersene avvalere.

2. Le disposizioni medesime si applicano anche alle separazioni consensuali di cui al comma 1 e a quelle di cui sia intervenuta l'omologazione prima della data di entrata in vigore della presente legge, sempreché il ricorso per la dichiarazione dello sciogli-

mento o della cessazione degli effetti civili del matrimonio sia proposto congiuntamente da entrambi i coniugi a norma dell'articolo 4, comma 16, della legge 10 dicembre 1970, n. 898.».

Art. 3.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

