

**Iniziativa parlamentare.
Modifica del Codice penale in materia di interruzione
della gravidanza**

**Parere del Consiglio federale
relativo al rapporto del 19 marzo 1998 della Commissione degli affari
giuridici del Consiglio nazionale**

del 26 agosto 1998

Onorevoli presidente e consiglieri,

Visto l'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli, vi sottoponiamo il nostro parere sul rapporto e sulle proposte della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, del 19 marzo 1998, relativi all'iniziativa parlamentare «Modifica del Codice penale in materia di interruzione della gravidanza».

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 agosto 1998

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Cotti

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

I Situazione iniziale

1

Sin dal 1971 si stanno compiendo sforzi intesi a modificare le disposizioni in materia di interruzione della gravidanza; essi perseguono obiettivi diversi, che spaziano dalla volontà di impedire la liberalizzazione alla completa depenalizzazione dell'aborto. Finora, però, tutti i progetti a favore di un nuovo disciplinamento sono stati respinti dal popolo e dai Cantoni.

Il 29 aprile 1993 la signora Haering Binder, consigliere nazionale, ha presentato un'iniziativa parlamentare volta a depenalizzare l'interruzione della gravidanza nei primi mesi ai sensi di una soluzione dei termini. Il 15 maggio 1998 è stata lanciata l'iniziativa popolare «per madre e bambino – per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno», che si presenta come «controproposta alla soluzione dei termini»; il termine per la raccolta delle firme scade il 2 dicembre 1999.

2

Dopo che il Consiglio nazionale, il 3 febbraio 1995, ha dato seguito all'iniziativa parlamentare Haering Binder, la sua Commissione degli affari giuridici ha elaborato un progetto di revisione che prevede una soluzione dei termini. Inoltre, varie minoranze all'interno della Commissione¹ hanno formulato altre cinque proposte per un nuovo disciplinamento dell'interruzione della gravidanza.

II Parere

1 Situazione attuale

11

I numerosi interventi presentati dal 1971 sono per noi un chiaro segnale che la regolamentazione vigente non è più attuale. Il rifiuto di tutti i progetti di revisione presentati sinora non cambia questa situazione. Induce tuttavia a concludere che l'indirizzo di una nuova regolamentazione è controverso. Anche la varietà delle proposte di modifica della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale è indicativa in tal senso. In effetti, non è dato per scontato che l'idea della protezione di una vita prenatale, da un canto, e quella del diritto di autodeterminazione della donna, dall'altro, siano conciliabili.

¹ Minoranza I: Abrogazione pura e semplice delle disposizioni penali nel CP
Minoranza II: Soluzione delle indicazioni («per evitare alla donna il pericolo di un danno fisico o psichico grave»)
Minoranza III: Proposta maggioritaria della Commissione; la donna non deve però essere punibile in nessun caso di interruzione della gravidanza
Minoranza IV: Modello protettivo con consulenza obbligatoria
Minoranza V: Mozione per disposizioni legali complementari in caso di adozione del modello protettivo

Siamo sempre stati favorevoli a un'estensione delle indicazioni relative all'interruzione della gravidanza. Finora, tuttavia, abbiamo sempre respinto una soluzione dei termini². Questa presa di posizione è stata determinata dalla convinzione che una regolamentazione dei termini non si concilia con il mandato dello Stato di proteggere il nascituro.

2 L'interruzione della gravidanza nel corso degli anni

21

Secondo gli articoli 118 segg. del Codice penale svizzero l'aborto è punibile. L'interruzione della gravidanza non è tuttavia punibile quando sia eseguita «allo scopo di preservare la donna incinta da un pericolo, non altrimenti evitabile, che minacci la sua stessa vita oppure minacci seriamente la salute di lei d'una menomazione grave e permanente» (ossia su «indicazione medica»). Per interrompere la gravidanza è necessario il consenso scritto della donna incinta; l'intervento dev'essere eseguito da un medico patentato e su parere conforme d'un secondo medico patentato. Il secondo medico è scelto dal Cantone competente.

La regolamentazione dell'interruzione della gravidanza come parte del Codice penale risale a un avamprogetto di una commissione peritale del 1918. Nella consultazione parlamentare la depenalizzazione dell'intervento su indicazione medica fu violentemente contestata. Gli ambienti conservatori volevano che fosse annullata, mentre i parlamentari di idee più liberali – andando così oltre il progetto della Commissione – si schierarono a favore anche dell'indicazione eugenica, giuridica e sociale³. La versione attuale fu approvata dalle Camere il 12 dicembre 1937, superò un referendum contro il Codice penale nel 1938 (presentato non da ultimo a causa dell'indicazione medica), dopodiché il Codice penale e quindi la regolamentazione sull'interruzione della gravidanza furono posti in vigore il 1° gennaio 1942 nel quadro del Codice penale svizzero.

22

L'articolo 120 del Codice penale ammette un'interruzione della gravidanza unicamente su indicazione medica. Questa norma risulta quindi essere molto vaga. Mentre il legislatore storico si riferiva in primo luogo ai rischi di natura somatica per la vita e la salute della gestante, oggi anche in materia di interruzione della gravidanza si applica spesso la nozione di salute in senso ampio stabilita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). La salute è intesa come stato di completo benessere fisico, mentale e sociale. Ciò significa tuttavia che in pratica, in caso di interruzione della gravidanza, l'«indicazione psichiatrica» assume maggiore importanza. Inoltre, nei Cantoni esistono pareri diversi in merito a quando un rischio è «grave» ai sensi della legge, quando un danno incide «pesantemente» e quanto tempo deve durare.

² Messaggio del 30.9.74 per una legge su la protezione della gravidanza e il riordinamento della punibilità dell'aborto (FF 1974 II 645 segg.); messaggio del 19.5.76 sull'iniziativa popolare «per la soluzione dei termini» (FF 1976 II 801 segg.); messaggio del 28.2.83 sull'iniziativa popolare «diritto alla vita» (FF 1983 II 26 segg.).

³ Jakob Locher, Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich. Landesbericht Schweiz 1988, p. 1499 segg.

Ma proprio per quanto riguarda l'interruzione della gravidanza i medici si sentono anche in dovere di soffermarsi su determinate considerazioni di tipo etico. Tutto ciò comporta per gli interessati l'incertezza del diritto e la disparità di trattamento. Un'interpretazione più restrittiva o più ampia della legge determina, nei singoli casi, se l'interruzione della gravidanza debba essere ammessa o no. Nei Cantoni che seguono una prassi più prudente le donne hanno minori possibilità di interrompere la gravidanza rispetto alle donne residenti in altri Cantoni che interpretano in senso più ampio la regolamentazione sull'interruzione della gravidanza. Questa effettiva disparità di diritti è all'origine di un «turismo ginecologico».

23

Dall'entrata in vigore della regolamentazione sull'interruzione della gravidanza, i rapporti sociali e le considerazioni di tipo etico sono cambiati. Ma soprattutto è mutata la posizione della donna nella nostra società, all'inizio molto lentamente, poi in modo sempre più incisivo. Nel 1971 le cittadine svizzere ottennero il diritto di eleggibilità e di voto e nel 1981 l'articolo costituzionale sulla parità di diritti tra uomo e donna fu approvato da popolo e Cantoni. Nel diritto della famiglia la parità di diritti si è affermata gradualmente e nel 1996 è stata infine posta in vigore la legge sulla parità dei sessi.

Dopo la Seconda guerra mondiale inoltre l'idea di autonomia dell'individuo ha assunto un significato sempre più importante. Dal diritto fondamentale della libertà personale è stato dedotto, negli anni 80, il diritto di autodeterminazione. In tale contesto si è fatta viepiù insistente la richiesta a favore della libertà decisionale per la donna in merito alla propria gravidanza. Di pari passo andavano un atteggiamento più aperto nei confronti della sessualità e una certa perdita di significato della famiglia. Tutto ciò ha avuto come conseguenza che l'interruzione della gravidanza è oggi recepita come una questione riguardante, segnatamente, anche il diritto di autodeterminazione della donna.

Dal 1980 sono state pronunciate soltanto sporadiche condanne per aborto in base agli articoli 118 segg. del Codice penale, e dal 1988 nessuna. Nella società di oggi manca evidentemente la volontà di imporre le vigenti disposizioni penali contro gli aborti non ammessi. D'alto canto, anche il numero di interruzioni della gravidanza sembra essere però notevolmente regredito⁴.

Per tutti questi motivi, riteniamo opportuna una modifica delle disposizioni penali in materia di interruzione della gravidanza.

24

Siamo tuttavia del parere che nella nuova regolamentazione dell'interruzione della gravidanza non debba essere determinante unicamente il diritto di autodeterminazione della donna. Anche in una società nella quale l'autonomia personale acquisisce un valore sempre più grande, il rispetto per la vita è irrinunciabile. Parimenti, la vita prenatale non può essere rimessa alla completa facoltà di disporre, neppure della

⁴ Secondo i risultati di un'indagine pubblicati nella Rivista medica svizzera nel 1996, il numero delle interruzioni legali della gravidanza continua a diminuire: da 17 000 circa nel 1966 a 12 000 circa nel 1994; cfr. rapporto della Commissione degli affari giuridici del 19 marzo 1998, n. 22.

gestante stessa. La dignità umana riconosciuta a ognuno – anche a nascituri, handicappati e ammalati - quale principio fondamentale della nostra Costituzione esige che qualsiasi forma di vita umana sia protetta dallo Stato. Questa responsabilità dello Stato risulta tanto più attuale in considerazione della rapida evoluzione dell'ingegneria genetica e della medicina della riproduzione ma anche in relazione al dibattito sull'eutanasia⁵. Essa è indispensabile per il nascituro, dato che è particolarmente vulnerabile e completamente indifeso. L'obbligo generale di protezione dello Stato deve essere mantenuto vivo nella coscienza collettiva in vista di tale evoluzione.

Non si può tuttavia evincere dalla Costituzione in che misura l'obbligo di protezione della vita prenatale sia applicabile nei singoli casi⁶. Spetta quindi alla legislazione definire in modo più preciso la protezione per il nascituro. Si può concludere che in questa circostanza alla madre spetta una responsabilità primaria; deve anzitutto proteggere il bambino. Lo Stato, dal canto suo, deve intervenire con misure adeguate affinché, nel caso concreto, si proceda a un'accurata ponderazione degli interessi tra i diritti della donna e la protezione della vita prenatale. Riteniamo che questa ponderazione di interessi debba essere ulteriormente istituzionalizzata poiché soltanto in questo modo il bambino non ancora nato, incapace di esprimersi e di agire, può trovare una protezione adeguata.

3 Proposte di modifica della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale

31 La soluzione dei termini

Il disegno nella versione della *maggioranza della Commissione* conferma in linea di principio il divieto di interrompere la gravidanza. Esso prevede la soluzione dei termini come eccezione a tale divieto. Ne consegue che un'interruzione della gravidanza nelle prime quattordici settimane dall'inizio dell'ultima mestruazione non è punibile; trascorso questo termine, l'interruzione della gravidanza rimane impunita unicamente a titolo eccezionale e a determinate circostanze. Si rinuncia alla consultazione e al parere conforme di un secondo medico. Il principale vantaggio di questa proposta sta nel fatto che essa stabilisce rapporti chiari, eliminando la disparità di diritti e l'incertezza del diritto esistenti. I criteri indefiniti, ancor oggi determinanti per l'interruzione della gravidanza, perderebbero di significato.

D'altra parte non va dimenticato che la soluzione dei termini in questa forma implica anche determinati svantaggi e rischi. Si deve infatti considerare che sebbene l'autonomia decisionale della donna sia riconosciuta senza riserve dalla nuova regolamentazione giuridica proposta, in pratica potrebbe non essere sempre garantita. Non

⁵ Cfr. postulato Ruffy, Eutanasia. Complemento al Codice penale Boll. uff. 1996 N 362 segg.

⁶ Cfr. Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 136; Walter Haller nel commento alla Costituzione federale, libertà personale, marg. 48. Nel nostro messaggio sull'iniziativa popolare «diritto alla vita» abbiamo concluso che la soluzione dei termini era incompatibile con il diritto fondamentale alla vita (FF 1983 II 27). D'altro canto, l'iniziativa «diritto alla vita», che intendeva affermare espressamente che la vita e quindi anche il diritto alla vita hanno inizio con il concepimento (FF 1983 II 4 segg., 12) è stata nettamente respinta nella votazione del 9 giugno 1985 (FF 1985 II 641). Più recentemente, tuttavia, Rainer Schweizer (Commento alla Costituzione federale, art. 24^{novies}, marg. 29) sostiene che il feto gode di un diritto di protezione secondo il diritto costituzionale; aggiunge inoltre che «il progetto di sviluppo Uomo» necessita di una «differenziata (...) e maggiore protezione».

è escluso che terze persone – si pensi in particolare al padre del bambino e ai congiunti – in determinati casi esercitino sulla gestante un'influenza tale che la sua libertà di decidere può essere messa in discussione. Vi è inoltre il rischio che una donna inesperta decida in modo avventato di abortire senza considerare eventuali conseguenze fisiche e/o psichiche che ne potrebbero derivare. Infine – e questo secondo noi è l'argomento più importante – la volontà della gestante, di per sé, in assenza di altri criteri oggettivi, non può giustificare l'aborto.

Riteniamo che il diritto di autodeterminazione della donna non giustifichi il passaggio dall'attuale (restrittiva) indicazione medica alla liberalizzazione puramente autonoma dell'interruzione della gravidanza. La regolamentazione proposta, rinunciando a qualsiasi tipo di protezione istituzionalizzata della vita prenatale e – in vista delle possibili conseguenze – anche delle gestanti, è troppo radicale. Pertanto non riscontra, in questa forma, la nostra approvazione.

32 Ulteriore depenalizzazione dell'interruzione della gravidanza

Da quanto esposto precedentemente consegue che respingiamo anche le proposte delle minoranze I e III della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. La proposta della *minoranza III* corrisponde alla soluzione dei termini, con la sola differenza che la gestante non è punibile *in nessun caso*. La *minoranza I* auspica che l'interruzione della gravidanza non sia affatto disciplinata nel Codice penale. Accettare tale proposta significherebbe tuttavia privare la vita prenatale di qualsiasi protezione.

33 Modello protettivo con consulenza obbligatoria

Una *minoranza IV* propone una regolamentazione riassunta come «Modello protettivo con consulenza obbligatoria»⁷. L'idea alla base di tale soluzione è di garantire anche nella fase iniziale una certa protezione, non soltanto di carattere penale, del nascituro. Si prevede piuttosto un concetto globale di prevenzione, aiuto e consulenza, dove la consulenza, in particolare, riveste importanza centrale. La consulenza obbligatoria deve permettere una decisione consapevole basata su una ponderazione di tutti i beni giuridici in questione.

Consideriamo questa proposta una possibile soluzione di compromesso fra i diritti della donna e la protezione del nascituro. Il modello protettivo con obbligo di consulenza intende proteggere nel modo più completo possibile la vita come il bene giuridico più importante, non principalmente attraverso misure di diritto penale, ma offrendo aiuto alle donne incinte. Esso previene una decisione puramente soggettiva, forse prematura e avventata e può impedire che le donne prendano in considerazione un'interruzione della gravidanza contro la propria volontà o sulla spinta di pressioni esterne. Il diritto di autodeterminazione della donna è contrapposto, da una persona terza non direttamente coinvolta, al bene giuridico della vita da proteggere. Ciò ga-

⁷ In questo caso si tratta di una soluzione dei termini simile a quella proposta dalla maggioranza della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale e che presenta gli stessi vantaggi. Per ragioni mediche, il termine è tuttavia ridotto da quattordici a dodici settimane dopo l'ultima mestruazione poiché i rischi legati alla salute della donna aumentano con l'avanzare della gravidanza. Durante questo periodo la punibilità è sospesa, tuttavia la donna deve recarsi presso un consultorio riconosciuto dallo Stato.

rantisce alla donna, alla quale spetta la decisione finale, una più oggettiva ponderazione degli interessi.

Una *minoranza V* sostiene questo modello protettivo con una *mozione*⁸, che chiede altre misure collaterali volte a proteggere la vita prenatale e a ridurre il numero di interruzioni della gravidanza. Sono poste in primo piano l'educazione sessuale e l'informazione sui metodi contraccettivi, la sufficiente dotazione di consultori riconosciuti dallo Stato, il coinvolgimento del padre del nascituro nella consulenza nonché il diritto del personale medico di rifiutare di collaborare a un'interruzione della gravidanza senza subire svantaggi personali. Consideriamo tali misure ragionevoli in quanto aiutano a prendere una decisione consapevole sulla base di una ponderazione globale degli interessi.

34 Soluzione delle indicazioni

La *minoranza II* si schiera a favore di una protezione estesa del nascituro da parte dello Stato, e questo sin dal concepimento. Un'interruzione non dovrebbe essere punibile soltanto se praticata per importanti motivi di carattere oggettivo, ossia se indicata in base a un giudizio medico per evitare alla donna il pericolo di un danno fisico o psichico grave. La *minoranza II* rileva che le conoscenze attuali sull'evoluzione del bambino dal concepimento potrebbero essere migliorate e un giorno, eventualmente, superate. Sarebbe quindi difficile e in ogni caso arbitrario fissare un termine.

Riconosciamo la grande considerazione per la vita che traspare nella proposta II. Nel 1974, noi stessi ci eravamo espressi a favore di una soluzione delle indicazioni ampliata. Tuttavia, non riteniamo ancora del tutto soddisfacente il testo proposto poiché le indicazioni vi sono descritte in termini molto generici e quindi potrebbero ripresentarsi gli svantaggi della soluzione attuale (n. 22).

III Riassunto

Riteniamo necessaria una revisione delle disposizioni del Codice penale in merito all'interruzione della gravidanza. La nuova regolamentazione, oltre al diritto di autodeterminazione della donna, deve però codificare la responsabilità dello Stato di proteggere la vita del nascituro.

La soluzione dei termini proposta dalla maggioranza della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale non soddisfa queste condizioni; non possiamo quindi appoggiarla. Consideriamo tuttavia il modello protettivo con obbligo di consulenza o una soluzione delle indicazioni, ma in una forma estesa, soluzioni che possono portare a un compromesso ragionevole fra la responsabilità dello Stato nei confronti del nascituro e il diritto di autodeterminazione della donna.

⁸ 98.3047. Mozione Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (*minoranza Engler*) del 19.3.1998. Interruzione della gravidanza. Misure collaterali.

Iniziativa parlamentare. Modifica del Codice penale in materia di interruzione della gravidanza Parere del Consiglio federale relativo al rapporto del 19 marzo 1998 della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 26 agosto 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.434
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1998
Date	
Data	
Seite	4285-4291
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 483

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.