

83.019

Messaggio sull'iniziativa popolare «diritto alla vita»

del 28 febbraio 1983

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi proponiamo, con il presente messaggio, di sottoporre al popolo e ai Cantoni l'iniziativa popolare «diritto alla vita» con la raccomandazione di respingerla e di accettare il controprogetto.

Vi proponiamo inoltre di togliere di ruolo il postulato seguente:

1972 P 11 295 Libertà personale (N 27.9.72, Gerwig).

Alleghiamo il corrispondente disegno di decreto federale.

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

28 febbraio 1983

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Aubert

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

L'iniziativa chiede di ancorare espressamente il diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica in un nuovo articolo 54^{bis} della Costituzione federale. Nel capoverso 2 è stabilita la durata di protezione di questo diritto fondamentale. La vita umana deve essere protetta sin dal concepimento e fino alla morte naturale. Il capoverso 3 chiede una ponderazione particolarmente severa dei beni giuridici in causa e una procedura legalitaria per le ingerenze in questo diritto fondamentale. L'iniziativa non prevede disposizioni transitorie.

Secondo gli autori dell'iniziativa, con una decisione del popolo devono essere allestite le basi per una legislazione intesa a proteggere efficacemente la vita che è incessantemente minacciata. In particolare, la legislazione deve garantire, prima e dopo la nascita, un aiuto alle madri nel bisogno e ai loro figli. Inoltre deve assicurare ai malati cronici un trattamento conforme alla dignità umana.

L'iniziativa mira a inserire nella Costituzione il diritto alla vita, finora riconosciuto quale diritto fondamentale non scritto, come anche taluni aspetti della libertà personale, in quanto anch'essa costituisce un diritto non scritto. In questo modo, l'iniziativa persegue un obiettivo al quale mira, fra l'altro, anche la revisione totale della Costituzione federale: il diritto costituzionale non scritto deve essere esplicitato e divenire accessibile al cittadino per il tramite della Costituzione. Voler definire la durata della vita creerebbe seri problemi. Una tale definizione legale rappresenterebbe una novità per la nostra Costituzione ed è per altro sconosciuta anche nelle costituzioni degli altri Paesi. Nonostante la sua apparente precisione, la definizione della durata della vita manca di chiarezza. Il mandato di protezione, che gli autori dell'iniziativa collegano con la definizione e il capoverso 3, non è espressamente menzionato e, segnatamente, non è creata nessuna nuova competenza federale. Anche dopo l'accettazione dell'iniziativa, il legislatore disporrebbe unicamente di indicazioni vaghe. Secondo il capoverso 3 è inoltre incerto se per l'eventuale limitazione di altri diritti fondamentali non specificatamente delimitati valgano altri presupposti. Giusta un'incontestata prassi sulla scorta di un sufficiente fondamento legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico preponderante ed essere proporzionali. L'iniziativa, nel suo tenore letterale, non dà qui precisazione alcuna; il comitato d'iniziativa sostiene invece che le limitazioni del diritto alla vita debbano essere necessariamente subordinate a speciali condizioni.

L'iniziativa avrebbe considerevoli ripercussioni sulle leggi e sulle ordinanze federali e cantonali; in particolare dovrebbe essere riesaminato il rango di numerosi disposti in materia. L'assenza di disposizioni transitorie provocherebbe una grande incertezza giuridica, soprattutto nei Cantoni.

Per queste ragioni, proponiamo di respingere l'iniziativa popolare. Pur non rifiutando l'idea fondamentale degli autori dell'iniziativa, non desideriamo che le lacune dell'iniziativa generino incertezza giuridica; siamo inoltre del parere che i differenti problemi politici toccati dall'iniziativa, quali l'aborto, l'eutanasia, la pena di morte, il trapianto d'organi e l'uso di armi da parte della polizia e dell'esercito, debbano essere trattati e discussi separatamente e se del caso disciplinati nella sede appropriata.

Vi sottoponiamo un controprogetto che riflette lo stato attuale del diritto costituzionale non scritto e che dimostra quali importanti obiettivi siano per noi il diritto alla vita e il diritto all'integrità fisica e psichica. Anche il controprogetto invita lo Stato a proteggere l'essere umano; tuttavia questo mandato non deve necessariamente figurare nel testo costituzionale: nell'esercizio delle proprie attribuzioni, tutte le comunità e tutti gli organi statali dovrebbero proteggere la vita, come sono tenuti a rispettare tutti gli altri diritti fondamentali e a promuoverli nella misura del possibile.

1 Forma

11 Tenore dell'iniziativa

Il 30 luglio 1980, un comitato ha depositato un'iniziativa costituzionale in forma di progetto elaborato del seguente tenore:

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 54^{bis} (nuovo)

¹ Ogni essere umano ha diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica.

² La vita dell'essere umano comincia col concepimento e termina con la morte naturale.

³ La protezione della vita e dell'integrità fisica e psichica non può essere sacrificata a beni giuridici inferiori; né può esserlo fuori delle vie dello Stato di diritto.

12 Riuscita dell'iniziativa

Con decisione del 26 agosto 1980, la Cancelleria federale aveva rilevato che l'iniziativa era formalmente riuscita (FF 1980 III 242). Di 231 014 firme raccolte, 227 472 erano valide.

13 Validità

131 Unità di forma

Giusta l'articolo 121 capoverso 4 della Costituzione federale, un'iniziativa può essere presentata o solo come proposta generale oppure come progetto già elaborato. Non è ammessa la combinazione di queste due forme ^{1) *)}.

La presente iniziativa riveste unicamente la forma di progetto già elaborato. È dunque rispettata l'unità di forma.

132 Unità di materia

Un'iniziativa deve avere per oggetto un'unica materia (art. 121 cpv. 3 Cost.). L'unità di materia è osservata quando i singoli punti dell'iniziativa hanno tra di loro un'intrinseca connessione (art. 75 cpv. 2 LDP). L'iniziativa «diritto alla vita» delimita un diritto fondamentale che può essere considerato come un'unica entità: la determinazione della durata della protezione assicurata dal diritto fondamentale e le condizioni peculiari di eventuali limitazioni possono essere messe direttamente in relazione con l'oggetto principale oppure gli sono strettamente connesse. L'unità di materia è quindi rispettata. Essa non è nemmeno infirmata dal fatto che la modificazione costituzionale chiesta dall'iniziativa concerne numerosi problemi che finora sono stati trattati separatamente durante le discussioni politiche.

*) Le note figurano alla fine del messaggio.

2 Cenni storici

A contare dalla presentazione dell'iniziativa popolare «contro l'incriminazione dell'aborto»²⁾, depositata il 1° dicembre 1971, il problema venne regolarmente discusso pubblicamente e in Parlamento. Parecchie iniziative cantonali³⁾, iniziative parlamentari⁴⁾, l'iniziativa popolare, depositata nel 1976, «per la soluzione dei termini»⁵⁾ come anche una legge federale su la protezione della gravidanza e la punibilità dell'aborto⁶⁾ furono respinte dall'Assemblea federale o in votazione popolare. Finora hanno potuto essere attuate unicamente la legge federale sui consultori di gravidanza e una revisione dell'assicurazione contro le malattie⁷⁾.

Nella seconda metà degli anni settanta, le Camere hanno dovuto anche occuparsi di un'iniziativa cantonale sull'eutanasia per malati incurabili⁸⁾ e di un'iniziativa parlamentare sulla reintroduzione della pena di morte in caso d'assassinio o di presa d'ostaggi⁹⁾. Entrambe le iniziative sono state respinte.

L'iniziativa popolare «diritto alla vita» dà una risposta a tutti questi problemi: infatti vuole provocare una decisione popolare inequivocabile a favore di un'ampia protezione della vita umana e contribuire in tal modo a creare una solida base di lavoro per i poteri politici e il legislatore¹⁰⁾.

Ancor prima di essere esaminata, l'iniziativa ha già prodotto i suoi effetti sull'iniziativa parlamentare del Consiglio nazionale, tuttora pendente, concernente l'aborto¹¹⁾; con decisione del 10 marzo 1981, il Consiglio nazionale ha proposto di completare il Codice penale in modo tale da consentire di disciplinare l'aborto con una soluzione federalistica. Il Consiglio degli Stati, per contro, il 23 settembre 1981 ha deciso di non entrare in materia sull'iniziativa parlamentare¹²⁾. In seguito a ciò, l'11 gennaio 1982, la Commissione del Consiglio nazionale ha sospeso i lavori in attesa dell'esame dell'iniziativa «diritto alla vita»¹³⁾.

3 Scopo dell'iniziativa

Al momento della raccolta delle firme, il comitato d'iniziativa ha espresso dettagliatamente le proprie intenzioni in una dichiarazione e durante una conferenza stampa¹⁴⁾:

L'iniziativa si propone di ridare credibilità ed efficacia al diritto alla vita.

Desidera contribuire a ridestare il sentimento di profondo rispetto per la vita umana e a rafforzare il nostro senso di responsabilità verso quest'ultima.

Desidera definire chiaramente il diritto alla vita e gettare le basi per una migliore protezione della vita... Infatti consideriamo necessario e urgente questo passo poiché siamo del parere che in questa nostra epoca il diritto alla vita sia seriamente minacciato da tutti i lati. In Svizzera, non abbiamo bisogno di ricorrere a ricordi del tipo dell'olocausto e nemmeno di fare una propaganda pessimistica per spianare la via alla nostra iniziativa. Ci basta solamente elencare i numerosi peri-

coli che minacciano la vita anche qui da noi, e continueranno a incomber su di essa sempre più intensamente senza alcuna reazione da parte nostra.

Gli autori dell'iniziativa ritengono che la minaccia non si limiti ai soli problemi attualmente al centro delle discussioni politiche; essi parlano di minacce incombenti dalle parti più disparate; citano la tendenza universale — propria dei regimi totalitari — ai genocidi, all'assassinio e alla tortura inflitta alle minoranze politiche come anche il terrore su cui si fondano taluni regimi o i loro avversari. Inoltre menzionano «l'accresciuto potenziale di pericolo provocato dalla tecnica moderna» e citano ad esempio il numero di bambini vittime di incidenti della circolazione.

D'altra parte, anche le immense possibilità della tecnica e di una medicina altamente tecnologica ci lasciano perplessi; ricordiamo, nel campo della ricerca, gli esperimenti sugli animali, sull'essere umano e via di seguito. Nel campo terapeutico, pensiamo soprattutto agli interventi praticati sull'uomo — straordinari, è pur vero, ma senz'altro inquietanti — quali i trapianti di organi, la manipolazione genetica, ecc. Inoltre, lo Stato si è trovato davanti a numerosi pericoli ai quali tenta di far fronte mediante leggi e tutta una serie di provvedimenti al fine di proteggere la vita e migliorarne la qualità; pensiamo soprattutto alla legislazione sulla protezione dell'ambiente . . .

Orbene, se ci si vuole impegnare con coerenza a concretare il diritto alla vita, è necessario appunto fornire ragioni convincenti. Il diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica è il fondamento di tutti gli altri diritti; è assurdo infatti parlare di diritto della personalità, di un diritto alla libertà, alla cultura, alla parità di possibilità, ecc. se non si accorda all'essere umano il diritto alla vita. Non è quindi più possibile elaborare leggi sensate intese a proteggere l'essere umano se proprio quest'ultimo — con quella dignità umana che è e deve rimanere immutata dall'inizio alla fine della vita — non è al centro della discussione. Nonostante leggi in materia di eutanasia e la ricerca di una soluzione prettamente umana al problema dell'aborto, così spesso ridotto a mera demagogia, oppure l'impegno per garantire ai detenuti un trattamento più umano o per l'abolizione della pena di morte, l'essere umano, nella sua singolare unicità, deve essere rispettato e considerato sacro; solo a queste condizioni si può elaborare una legislazione che renda giustizia ai valori in causa.

La presente iniziativa ha proprio lo scopo di elevare la dignità umana a criterio fondamentale per qualsiasi attività dello Stato. Ciò spiega il motivo per cui è stata scelta, per delimitare il campo dell'applicazione della protezione della vita umana, una formulazione che di primo acchito potrebbe sembrare estrema: ma se si vuole ridare al diritto alla vita tutta la sua credibilità, è necessario che questo diritto sia garantito già all'embrione e lo sia anche al moribondo. Qualsiasi differenza stabilita in funzione dell'età, dello stato di salute, della razza o secondo criteri economici sarebbe meramente e semplicemente arbitraria e annienterebbe tutti gli sforzi in favore di un umanesimo del nostro mondo circostante, senza contare che quella differenza sarebbe priva di qualsiasi fondamento filosofico o scientifico. L'introduzione di una protezione totale dell'essere umano deve conseguentemente essere valutata nella prospettiva di un sentimento di fiducia nel miglioramento dell'unico destino di ogni persona: non è quindi un provvedimento preso contro gli interessi degni di protezione degli altri beneficiari di diritti fondamentali ma un mezzo da cui traggono profitto tutti gli esseri umani. In conclusione, è qualcosa di positivo.

Riassumendo, l'iniziativa, secondo il parere del suo comitato, si propone tre finalità, vale a dire deve:

- suscitare un'inequivocabile adesione di principio in favore della protezione di ogni essere umano;
- fornire direttive per la legislazione e per l'attività di tutti gli organi statali e, contemporaneamente, delimitare con precisione gli interventi ammessi;
- creare le basi costituzionali che consentano di prendere «provvedimenti positivi ed efficaci».

4 Valutazione giuridica dell'iniziativa e delle ripercussioni sul diritto costituzionale e sulla legislazione

Innanzitutto si deve esaminare in quale modo una disposizione su un diritto fondamentale possa realizzare le finalità dell'iniziativa. Inoltre, occorre chiarire se dal testo derivi un mandato obbligatorio di legiferare e se la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni debba essere modificata. Infine devono essere brevemente esaminate la relazione della nuova disposizione con la Costituzione e la legislazione vigente come anche le ripercussioni dell'iniziativa su eventuali revisioni future.

41 Il carattere di diritto fondamentale

Il diritto alla vita come anche all'integrità fisica e psichica non è espressamente menzionato nella Costituzione federale vigente. Tuttavia, già da parecchi anni, il Tribunale federale lo riconosce quale diritto fondamentale non scritto¹⁵⁾. D'altra parte, il diritto alla vita è garantito giusta l'articolo 2 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (RS 0.101); taluni aspetti dell'integrità fisica e psichica sono garantiti giusta gli articoli 3 a 5 e 8 della Convenzione. In tale misura, l'iniziativa si riallaccia al diritto vigente.

411 Diritto di difesa contro gli interventi dello Stato

Il diritto fondamentale alla vita vieta allo Stato di togliere la vita a un essere umano sottoposto al suo ordinamento giuridico o di lederlo nella sua integrità fisica o psichica. Nella misura in cui garantisce un diritto di difesa contro lo Stato, l'iniziativa è conforme al diritto costituzionale vigente.

412 Il mandato dello Stato di proteggere il cittadino

L'iniziativa non vuole ancorare unicamente il diritto di difesa contro lo Stato ma anche altri aspetti «positivi» del diritto alla vita in quanto diritto fondamentale. La dottrina recente riconosce che i diritti fondamentali non si limitano a concedere all'individuo pretese giuridiche soggettive verso lo

Stato¹⁶⁾. Per ciascun diritto fondamentale si pongono ad esempio le seguenti domande:

- Fino a che punto i diritti fondamentali sono un mandato per gli organi statali?
- Quali pretese derivano al cittadino dai diritti fondamentali?

Benché il Tribunale federale, anche nelle decisioni più recenti, persista nel confermare che i diritti fondamentali¹⁷⁾ non danno diritto a prestazioni positive da parte dello Stato, si può sostenere che gli organi statali devono tener conto dei diritti fondamentali non solo quando intervengono nella sfera protetta da quest'ultimi (p. es. il divieto di un'attività o il rifiuto di un'autorizzazione), ma anche quando forniscono prestazioni; lo stesso principio vale per la legislazione: essa deve essere concepita in modo tale che i singoli possano esercitare i propri diritti fondamentali senza ostacolo alcuno¹⁸⁾. Ma l'iniziativa, secondo il parere del comitato responsabile, chiede di più: essa deve servire da fondamento legale per le prestazioni statali e obbligare il legislatore a emanare disposizioni per la concretazione del diritto fondamentale. In questo caso, la dottrina parla di mandato di legiferare ma non lo associa più al diritto fondamentale salvo che si tratti di un obbligo generale di tener conto dei diritti fondamentali in occasione di una procedura legislativa, di un'attività amministrativa o di una decisione giurisprudenziale. Sul piano pratico, la differenza tra il mandato di concretare un diritto fondamentale e il mandato di legiferare propriamente detto sta nel fatto che il secondo implica l'obbligo di legiferare e di prevedere in modo relativamente preciso l'ambito della sua realizzazione, mentre il primo lascia un più vasto margine di manovra al legislatore.

413 Effetto orizzontale

Effetto orizzontale significa che una persona, che si ritenga lesa o minacciata da un terzo nella sua vita o nella sua integrità fisica o psichica, può invocare il diritto fondamentale per ottenere una protezione giuridica dagli organi statali¹⁹⁾ (effetto orizzontale diretto).

Orbene, come può il diritto alla vita esplicitare effetti orizzontali? L'articolo 25 del progetto di Costituzione del 1977 riassume in un certo senso la dottrina vigente: «La legislazione e la giurisprudenza provvedono affinché i diritti fondamentali abbiano analogicamente efficacia anche nei rapporti fra privati»; parimente, il paragrafo 7 capoverso 2 della nuova costituzione del Cantone d'Argovia recita (RS 131.227): «Soweit sie (i diritti fondamentali) ihrem Wesen nach dazu geeignet sind, verpflichten sie Privatpersonen untereinander». Per quanto concerne la concretazione del diritto fondamentale (effetto orizzontale indiretto), rinviamo a quanto detto in merito al mandato di legiferare (cfr. n. 412 e 42); in caso di effetto orizzontale indiretto, la giurisprudenza e l'amministrazione sono tenuti ad applicare, nella misura del possibile, i diritti fondamentali nelle relazioni fra privati. In questo contesto, si pone quindi la questione della giustiziabilità del diritto alla vita proposto nell'iniziativa, vale a dire la questione se un tribunale o un'autorità amministrativa sia in grado di esaminarne le presunte violazioni.

Per quanto concerne l'integrità fisica e psichica, la giustiziabilità dovrebbe poter essere affermata in molti casi. Conformemente a norme di carattere generale (p. es. art. 28 CC, art. 328 CO), in caso di violazione o di minaccia di violazione di un diritto, si può ricorrere al giudice che esaminerà l'ammissibilità e la fondatezza del pregiudizio arrecato alla personalità. Nell'ordinamento giuridico vigente, un pregiudizio al diritto alla vita potrebbe essere difficilmente giustificato con un bene superiore alla vita medesima; inoltre la morte è un fatto irreversibile. Se la vita di una persona è minacciata da un terzo, la decisione sarà sempre in favore della protezione della vita; ma nei casi in cui vi è stata violazione, resta solamente la facoltà di chiedere la riparazione del pregiudizio subito (risarcimento e riparazione morale). Se il diritto alla vita fondato direttamente sulla Costituzione federale deve spiegare i propri effetti anche tra privati, è necessario che ci siano due parti che deferiscano la controversia al tribunale. Ciò non è però il caso nelle situazioni più importanti: il nascituro dovrebbe querelare i genitori in quanto il divieto di abortire colpisce principalmente proprio loro. Orbene, secondo i codici di procedura vigenti, i rappresentanti legali del nascituro sono i futuri genitori.

Se un essere umano è vittima di un omicidio, il diritto di protezione nei suoi confronti non ha più senso in quanto la sentenza del giudice non avrà effetto retroattivo. Se una persona capace di discernimento desidera un'eutanasia attiva, l'effetto orizzontale diretto non può prodursi. Se i parenti prossimi di un moribondo incapace di discernimento infrangessero il divieto dell'eutanasia attiva, essi sarebbero, anche in questo caso, le persone che stanno per violare il diritto fondamentale e nello stesso tempo i rappresentanti legali.

Un effetto orizzontale diretto del diritto alla vita è quindi appena pensabile e potrebbe esplicarsi solo in casi eccezionali²⁰). Unicamente il legislatore può assumersi la funzione di proteggere l'essere umano, emanando norme penali o obbligando gli organi statali ad agire d'ufficio. Quindi anche le altre persone implicate nella violazione del diritto fondamentale, per esempio i medici e il personale curante, sono sottoposte alle disposizioni legali e tenute a proteggere la vita.

42 Il mandato di legiferare

Il diritto alla vita, nel senso dell'iniziativa, deve essere concretato nella legislazione federale e cantonale per evitare che resti lettera morta in un gran numero di casi. Già dalla caratterizzazione quale mandato di legiferare affidato allo Stato si può ritenere che il legislatore, nelle sue funzioni, deve tener conto del diritto fondamentale (n. 412). L'opinione espressa dal comitato d'iniziativa rivela tuttavia che quest'ultimo s'attende che lo Stato prenda, oltre a quanto proposto dal testo esplicito dell'iniziativa, provvedimenti di protezione a livello legale. L'accettazione dell'iniziativa obbligherebbe il legislatore a riesaminare la legislazione vigente e, se necessario, ad emanare nuove leggi.

Per diverse situazioni della vita e diversi ambiti legali è possibile determi-

nare le modificazioni legali rese necessarie dall'iniziativa (n. 45) anche se gli obiettivi e la portata della protezione non sono sempre chiaramente delimitati. L'ampia protezione della vita e dell'integrità fisica e psichica chiesta nell'iniziativa s'estende tuttavia a quasi tutti i campi legislativi ed è difficilmente inglobabile nel mandato di protezione del cittadino; il concetto di qualità della vita, impiegato sovente nei dibattiti sulla protezione dell'ambiente, assumerebbe perciò nuove dimensioni ²¹⁾.

La Costituzione federale contiene oggi diverse disposizioni in forma di mandati di legiferare propriamente detti²²⁾. Esse devono essere interpretate quali oneri che non possono essere imposti al legislatore; solo in casi eccezionali è possibile che ne derivino diritti soggettivi ²³⁾. Nel caso dell'iniziativa «per l'eguaglianza dei diritti tra uomo e donna» ci eravamo opposti alla fissazione di un termine per la concretazione del mandato di legiferare perché questo termine avrebbe pregiudicato la ricerca di soluzioni idonee e rispondenti ai desideri della maggioranza ²⁴⁾. Ci eravamo al contrario impegnati in favore di un mandato di legiferare chiaramente definito e non comportante disposizioni transitorie perché eravamo del parere che la separazione netta tra il mandato di legiferare e le pretese realizzabili direttamente sul piano del diritto fondamentale avrebbe evitato di fomentare false speranze ²⁵⁾. Per il rimanente rammentiamo come possa essere difficile adempiere mandati costituzionali, anche se chiaramente definiti ²⁶⁾.

L'iniziativa «diritto alla vita» non distingue tra la disposizione relativa al diritto fondamentale e il mandato di legiferare. A breve scadenza, i sostenitori dell'iniziativa forse si accontenterebbero se le legislazioni pendenti o imminenti fossero direttamente influenzate dall'iniziativa, segnatamente la legislazione concernente l'interruzione della gravidanza.

Non riteniamo che l'iniziativa avrebbe conseguenze tali da obbligare il nostro Consiglio a sottoporvi determinati disegni di legge. Più precisamente, non intravediamo l'obbligo di ancorare nel Codice penale, in applicazione di un «ordine costituzionale di penalizzazione» ²⁷⁾, nuove fattispecie o d'adattare quelle già esistenti.

43 Modificazione della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni

Numerosi campi che saranno toccati dal mandato di protezione previsto nell'iniziativa sono attualmente disciplinati dal diritto cantonale. È certo che la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non dovrà essere modificata a causa dell'iniziativa. Del resto il comitato d'iniziativa non lo esige affatto.

44 Definizione legale dell'inizio e della fine della vita

L'innovazione principale dell'iniziativa consiste nella definizione della durata della vita. Dal punto di vista giuridico, questa definizione non è così lampante come sembrerebbe di primo acchito. Per questo motivo temiamo

che l'accettazione dell'iniziativa serva a rivangare numerose questioni controverse ma non a risolverle.

441 L'inizio della vita

Giusta il capoverso 2 del testo dell'iniziativa la vita comincia col «concepimento» (Zeugung, conception). L'iniziativa intende così sia la fecondazione dell'uovo, vale a dire la fusione dell'uovo con lo spermatozoo, sia l'impianto dell'uovo nell'utero (annidamento). Nella lingua corrente, il «concepimento» designa piuttosto la fecondazione; per contro le dottrine penale e medica si fondano quasi unanimemente sull'annidamento per stabilire l'inizio di una gravidanza ²⁸⁾. Secondo la risposta data a questo problema, tutt'ora irrisolto, la protezione della vita prima della nascita concerne il solo aborto oppure anche alcuni metodi contraccettivi. Per «concepimento», la dichiarazione del comitato d'iniziativa intende espressamente la fecondazione dell'uovo da parte dello spermatozoo.

442 La fine della vita

Secondo il capoverso 2 del testo dell'iniziativa, la vita dell'essere umano termina con la «morte naturale». Il comitato d'iniziativa è conscio delle difficoltà create da questa definizione ²⁹⁾ poiché la morte può anche sopraggiungere per cause «non naturali» quali ad esempio un incidente o in caso di violenza. L'aggettivo «naturale» deve evidentemente sottolineare il fatto che qualsiasi influsso di un essere umano sulla durata della vita di un altro suo simile è contrario al diritto.

L'iniziativa non offre nuovi aspetti per quanto concerne la constatazione della morte che, finora, ha sollevato problemi giuridici in materia di trapianti di organi ³⁰⁾; quindi, le Direttive dell'Accademia svizzera delle scienze mediche continueranno probabilmente ad essere il punto di riferimento ³¹⁾.

45 Ripercussioni sul diritto vigente e futuro

Tra i due campi da proteggere, vale a dire la «vita» e «l'integrità fisica e psichica», siamo convinti che il secondo creerà molto meno problemi. La protezione della vita è evidenziata dal capoverso 2 del testo dell'iniziativa (inizio e fine della vita) e dalla disposizione del capoverso 3 giusta la quale la vita «non può essere sacrificata a beni giuridici inferiori»; conseguentemente, un pregiudizio alla vita sarebbe difficilmente giustificabile. Nel quadro dei problemi concreti esaminati in seguito, tratteremo quasi esclusivamente gli ambiti nei quali la vita è direttamente minacciata o compromessa.

Per quanto concerne il *diritto federale* dobbiamo riconfermare che, indipendentemente dal carattere «obbligatorio» riconosciuto al mandato di legiferare contenuto nell'iniziativa, l'Assemblea federale potrebbe, nella legislazione, interpretare la nuova disposizione costituzionale in modo diffe-

rente dal comitato d'iniziativa; le autorità responsabili dell'applicazione del diritto sarebbero anch'esse vincolate da una legge federale che valutasse le cose diversamente; esse non potrebbero infatti verificare se talune norme giuridiche siano conformi all'articolo 54^{bis} della Costituzione federale (art. 113 cpv. 3 Cost.). Per contro, il Tribunale federale può, nei limiti della sua competenza materiale e del suo potere d'apprezzamento, controllare se le leggi e le ordinanze cantonali sono conformi al diritto costituzionale della Confederazione e dei Cantoni.

I problemi concreti saranno esaminati nei capitoli dedicati al diritto federale (n. 451) o al diritto cantonale (n. 452) secondo che il diritto vigente o futuro applicabile a un determinato ambito appartenga al diritto federale o a quello cantonale. I confini tra questi due diritti non sono però ben determinabili, soprattutto per il fatto che, secondo il sistema di disciplinamento scelto (p. es. protezione mediante norme penali o provvedimenti assistenziali) gli obiettivi dell'iniziativa possono essere concretati sia dalla Confederazione sia dai Cantoni.

451 Diritto federale

451.1 Interruzione della gravidanza

L'accettazione dell'iniziativa non comporterebbe una modificazione del diritto penale vigente. Una legislazione che introducesse una soluzione delle indicazioni sarebbe compatibile con la Costituzione federale, anche se questa soluzione di ampia portata dovesse essere in contraddizione con l'idea che il comitato d'iniziativa si è fatto di «giusta ponderazione dei beni giuridici in causa». Per contro, l'introduzione della soluzione dei termini sarebbe in contrasto con la Costituzione poiché la ponderazione dei beni giuridici in causa si risolverebbe esclusivamente in favore della donna.

Per quanto concerne il diritto costituzionale, l'iniziativa non escluderebbe una soluzione federalistica del problema dell'aborto³²⁾ in quanto prevede un ampio margine di manovra.

Tuttavia persistiamo nel ritenere che la soluzione federalistica debba essere respinta poiché inficerebbe l'unità del sistema penale svizzero per importanti fattispecie penali.

A livello costituzionale, la soluzione dei termini potrebbe essere introdotta nonostante le disposizioni dell'articolo 54^{bis} della Costituzione federale. Un corrispondente articolo costituzionale costituirebbe una *lex specialis*; se l'iniziativa «diritto alla vita» dovesse essere accettata gli si potrebbero opporre unicamente argomenti politici.

451.2 Contraccezione

Per sapere se i metodi contraccettivi attuali sarebbero in contraddizione con l'articolo 54^{bis} Cost., bisogna stabilire se con «inizio della vita» si intende la fusione dell'uovo con lo spermatozoo o l'annidamento. L'iniziativa lascia

irrisolto il problema (cfr. n. 441); se si considera che la vita inizi già prima dell'annidamento, i metodi contraccettivi che impediscono all'uovo di impiantarsi nell'utero sarebbero contrari alla Costituzione; tuttavia, poiché l'articolo 118 CP, giusta la dottrina vigente, s'applica alla gravidanza solo a contare dall'annidamento, la maggior parte dei metodi contraccettivi impiegati attualmente beneficerebbero dell'impunità. Quindi dovrebbero continuare a essere tollerati fino alla promulgazione di una norma penale relativa o di un disciplinamento materiale che fissi i metodi contraccettivi autorizzati (cfr. n. 42). Senza dubbio la Confederazione non ne sarebbe competente senza una nuova modificazione della Costituzione.

Anche la faccenda della sterilizzazione meriterebbe un esame più approfondito in quanto, a prescindere dal fatto che sia attuata su uomo o donna e a richiesta dei pazienti, solleva pur sempre il problema dell'intervento del medico nell'integrità fisica di quest'ultimi. L'iniziativa non rivela se la sterilizzazione oltrepassa il potere dell'essere umano di disporre del proprio corpo. La sterilizzazione imposta a malati mentali, a debili mentali o ad autori di reati, per esempio, potrebbe essere ritenuta conforme alla Costituzione unicamente quando si trattasse di proteggere la società contro atti che minacciano esseri umani già nati, ma non quando si trattasse d'impedire una gravidanza indesiderata.

451.3 Eutanasia

Il comitato d'iniziativa è del parere che ogni essere umano ha diritto a una morte naturale; l'iniziativa deve vietare l'eutanasia attiva ma non tutte le forme d'eutanasia passiva³³⁾.

Per *eutanasia attiva* s'intende qualsiasi atto che ha lo scopo di abbreviare intenzionalmente la vita. Essa è punita, giusta il Codice penale vigente, in quanto omicidio intenzionale (art. 111 CP) od omicidio del consenziente (art. 114 CP) e, all'occorrenza, anche in quanto istigazione e aiuto al suicidio (art. 115 CP).

L'*eutanasia passiva* consiste nel non prendere o non più continuare i provvedimenti necessari per mantenere in vita un essere umano. Oggigiorno, questo modo di abbreviare la vita non è ancora espressamente disciplinato nel diritto svizzero; il diritto penale s'applica esclusivamente nei casi limite³⁴⁾.

L'Accademia svizzera delle scienze mediche ha emanato delle «Direttive in materia di eutanasia»³⁵⁾ che dovrebbero esercitare un influsso determinante per valutare in generale e penalmente l'eutanasia³⁵⁾.

La discussione politica e giuridica sull'eutanasia non è affatto cambiata nemmeno dopo l'esame dell'iniziativa cantonale zurighese³⁶⁾. Vi è stato un certo irrigidimento dei fronti per il fatto che si sono formati gruppi per la rivendicazione del diritto per i malati e i vecchi capaci di discernimento di esigere l'eutanasia attiva.

451.4 Prolungamento artificiale della vita

Il problema del prolungamento artificiale della vita è strettamente connesso a quello dell'eutanasia. Se l'iniziativa garantisse veramente un diritto alla morte naturale, il medico non avrebbe forse il dovere di sospendere il trattamento a un malato incurabile? Il diritto di interrompere un trattamento (eutanasia passiva) diverrebbe un dovere. Questo dovere esiste già attualmente nel caso di una persona capace di discernimento che esiga espressamente l'interruzione di un trattamento. Un disciplinamento più esteso non corrisponderebbe probabilmente al punto di vista degli autori dell'iniziativa.

451.5 Pena di morte

Benché l'iniziativa non si pronunci in proposito, dobbiamo ritenere che il comitato d'iniziativa postuli un divieto assoluto della pena di morte. A questo divieto s'opponesse l'articolo 65 capoverso 1 della Costituzione federale che prevede un divieto della pena di morte solo per i delitti politici; formalmente l'iniziativa non comporterà una modificazione di quest'articolo che rimarrà immutato³⁷⁾. Sorgerebbe allora una controversia circa l'anticostituzionalità e l'eventuale abrogazione del disciplinamento vigente sulla pena di morte nel Codice penale militare³⁸⁾. All'occorrenza bisognerà modificare anche gli articoli del Codice penale militare che prevedono la pena di morte per una determinata infrazione³⁹⁾.

Siamo del parere che il testo dell'iniziativa non escluda in modo assoluto la pena di morte: l'articolo 65 capoverso 1 della Costituzione federale, che vieta la pena di morte per i delitti politici, non sarà comunque modificato con l'accettazione dell'iniziativa. Questa disposizione disciplina, in quanto *lex specialis*, una parte del diritto alla vita e effettua, nella Costituzione stessa, una ponderazione dei beni giuridici in causa. Per giungere a un ampliamento del divieto della pena di morte, dovrà essere riveduto anche l'articolo 65 della Costituzione.

Inoltre, in caso di stato d'urgenza decretato nello Stato, è minacciata tutta la popolazione; perciò, la vita di molti esseri umani potrebbe, nella ponderazione dei beni giuridici in causa, essere considerata a livello superiore di quella del delinquente.

Anche recentemente il Consiglio nazionale s'è pronunciato contro l'abolizione della pena di morte nel diritto penale militare⁴⁰⁾; d'altra parte, si è anche pronunciato contro un'introduzione parziale della pena di morte nel diritto penale ordinario⁴¹⁾.

451.6 Suicidio

Nel diritto vigente, l'istigazione e l'aiuto al suicidio sono punibili (art. 115 CP) ma non l'atto di chi ha tentato di suicidarsi. Conseguentemente, anche se gli autori dell'iniziativa non l'hanno espressamente previsto, non ci potrà

essere imposto, in applicazione del testo dell'iniziativa, di dichiarare punibile il tentativo di suicidio in quanto si tratta di morte «non naturale».

Sarebbe da escludere la fattispecie penale in questo caso poiché colui che ha tentato il suicidio ha bisogno d'aiuto e non di punizione.

451.7 Diritto civile

L'articolo 31 capoverso 2 CC prevede che «l'infante gode dei diritti civili a condizione che nasca vivo».

Sarebbe errato ritenere che questa definizione del godimento dei diritti civili dell'infante concepito sia in contraddizione con l'iniziativa. Infatti, il legislatore civile ha tacitamente ammesso che non è concesso a un terzo, soprattutto alla madre, di impedirne la nascita se non sono adempiute determinate condizioni. Gli articoli 118 segg. del Codice penale non lasciano alcun dubbio in proposito. Per il rimanente, la capacità giuridica dell'essere umano è uniformemente disciplinata nell'insieme dell'ordinamento giuridico ⁴²⁾.

451.8 Uso delle armi, in tempo di pace, da parte dell'esercito

Se l'iniziativa fosse accettata, l'esercito non potrebbe più usare armi contro gli esseri umani a meno che il loro impiego fosse necessario per proteggere beni giuridici superiori. Questa condizione sarebbe adempiuta in caso di guerra e di difesa della neutralità come anche in caso di servizio d'ordine (dopo esame della situazione).

L'impiego delle armi in tempo di pace dovrebbe essere riesaminato. Il disciplinamento vigente della guardia armata ⁴³⁾ sarebbe difficilmente compatibile con la Costituzione e dovrebbe in ogni caso essere ancorato in una legge. L'impiego delle armi sarebbe quindi autorizzato unicamente quando fosse necessario proteggere direttamente la vita (legittima difesa o salvaguardia della vita altrui) ma non più allo scopo di proteggere impianti militari e materiale.

452 Diritto cantonale

452.1 Trapianto di organi

Il prelievo d'organi da un cadavere non rientra nell'ambito del diritto alla vita ma piuttosto in quello del rispetto della dignità umana che si collega con la libertà personale in senso lato. In caso d'accettazione dell'iniziativa, il criterio determinante per la costatazione del decesso varrà sia per il diritto alla vita, sia per il prelievo di organi. L'iniziativa non chiede pertanto che sia modificato il diritto cantonale. Tuttavia in alcuni Cantoni bisognerà verificare a quale livello debbano situarsi le eventuali norme in materia (a livello di legge e non più di ordinanza; applicazione di norme giuridiche e non più unicamente di direttive dell'Accademia delle scienze mediche).

Per contro, il prelievo di organi da un essere vivente (p. es. un rene, la

pelle) concerne appunto il diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica. Oggigiorno per questa pratica è richiesto il consenso del donatore; tuttavia il consenso non dovrebbe essere determinante qualora la morte del donatore fosse la premessa per il prelievo. Questa valutazione dovrebbe anche essere conforme all'iniziativa. Tuttavia ci si può nuovamente chiedere, a condizione che si intervenga nel diritto alla vita solo conformemente ai principi dello Stato di diritto, se il prelievo sarà ancora autorizzato dopo l'emanazione delle leggi relative.

L'iniziativa non si ripercuoterà sul problema dell'ammissibilità del prelievo d'organi contro la volontà dei parenti prossimi in quanto non si tratta dello stesso diritto fondamentale; bisognerà anche chiedersi se il diritto alla vita del paziente destinatario non dovrebbe essere posto a un livello superiore nella scala dei valori.

452.2 Privazione della libertà personale

Gli autori ritengono che l'iniziativa debba influenzare anche l'esecuzione delle pene. Con ciò intendono certamente qualsiasi privazione della libertà personale, vale a dire l'esecuzione delle pene consecutiva a una sentenza penale ordinaria o militare, ma anche la privazione della libertà personale a fini assistenziali giusta il Codice civile, nonché la privazione della libertà personale secondo la legge sull'assistenza giudiziaria o per motivi di polizia sanitaria o di lotta contro le epidemie. Di norma, l'applicazione di questi provvedimenti sarà di competenza cantonale; all'occorrenza il diritto federale stabilirà le esigenze minime ⁴⁴⁾.

È difficile stabilire se l'iniziativa avrà effetti sulla ricca prassi del Tribunale federale in materia di privazione della libertà personale ⁴⁵⁾; per quanto concerne questo aspetto del diritto fondamentale, le disposizioni dettagliate della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo hanno molto più importanza ⁴⁶⁾.

452.3 Misure di polizia, segnatamente uso di armi da fuoco

In caso d'accettazione dell'iniziativa, le basi giuridiche sulle quali deve fondarsi la polizia dovrebbero molto probabilmente essere riesaminate *ex novo*. A meno di agire sulla base di una clausola generale di polizia (diritto di difesa in caso di pericolo grave e imminente), tutte le misure di polizia dovrebbero essere sottoposte a un disciplinamento giuridico; i regolamenti interni infatti non concorderebbero più con la Costituzione. In particolare dovrebbe essere disciplinato legalmente l'uso delle armi da fuoco ⁴⁷⁾.

452.4 Assistenza

Gli effetti sul diritto assistenziale ⁴⁸⁾ sono difficilmente prevedibili. Se, com'è chiesto dall'iniziativa, si fa derivare dal diritto fondamentale un mandato dello Stato di legiferare e fornire prestazioni, bisogna prendere in conside-

razione anche un sistema assistenziale a protezione della vita in tutti i suoi aspetti. Ci si può chiedere, ad esempio, se si potrà vietare un'indicazione sociale per interrompere la gravidanza senza prendere, nello stesso tempo, le disposizioni necessarie per porre rimedio a un'eventuale situazione di stato di bisogno. I consultori in materia di gravidanza previsti nella nuova legge potrebbero costituire un primo passo in questa direzione.

5 Diritto comparato

Diversi trattati internazionali ⁴⁹⁾ e costituzioni nazionali ⁵⁰⁾ prevedono il diritto alla vita nonché all'integrità fisica e psichica. Tuttavia, in numerose costituzioni, come per esempio in quella svizzera, tale diritto non è espressamente scritto oppure sono garantiti solo alcuni dei suoi aspetti ⁵¹⁾.

Qui di seguito esamineremo come è stato ancorato nelle costituzioni il diritto alla vita, quale è il disciplinamento, costituzionale o legale, dell'interruzione della gravidanza, dell'eutanasia e del trapianto d'organi nella maggior parte dei Paesi occidentali ⁵²⁾, negli Stati Uniti d'America e in Canada, e quali sono i trattati internazionali approntati nel quadro delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa.

Nonostante le divergenze riscontrate nelle legislazioni nazionali e nelle convenzioni internazionali, possono essere evidenziate talune tendenze che, comunque, non formano un quadro unitario.

51 Su piano internazionale

Le convenzioni internazionali esaminate garantiscono il diritto alla vita. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali menziona il caso in cui la morte non è considerata violazione del diritto fondamentale ⁵³⁾. Il Patto internazionale dell'ONU del 19 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici tratta dettagliatamente il problema della pena di morte; questa pena non è vietata in modo assoluto ma sottosta a talune restrizioni ⁵⁴⁾. La convenzione europea soprammenzionata non tratta espressamente il problema della pena di morte. Il Protocollo n. 6, adottato alla fine del 1982, prevede tuttavia la soppressione della pena di morte in tempo di pace (cfr. n. 723).

Colpisce il fatto che gli organi internazionali siano estremamente cauti nell'esaminare i problemi che ci interessano in questa sede. Le convenzioni trattano con più precisione e dettagli gli interventi contro l'integrità fisica e psichica e la libertà di movimento: esse vietano la tortura e le pene corporali ⁵⁵⁾, la schiavitù e i lavori forzati ⁵⁶⁾, come anche l'arresto arbitrario ⁵⁷⁾.

511 Interruzione della gravidanza

I testi internazionali non consentono di prendere una posizione chiara in favore o contro la liberalizzazione dell'aborto. Nessun protocollo addizio-

nale concernente in un modo o nell'altro questa problematica è stato accettato nonostante si trattasse di protocolli della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del Patto relativo ai diritti civili e politici o della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ⁵⁸⁾.

Possiamo comunque concludere che, in ogni caso, la vita fisica della madre non ha bisogno di cedere il passo a quella del nascituro. Infatti, l'interruzione della gravidanza su parere del medico è generalmente ammessa. La Commissione europea dei diritti dell'uomo ha deciso che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non garantisce all'embrione un diritto assoluto alla vita. Quindi ha deciso che le legislazioni sottoposte relative all'aborto, non erano in contraddizione con la Convenzione nonostante andassero oltre alla protezione del diritto alla vita fisica della madre ⁵⁹⁾.

512 Eutanasia e trapianto di organi

Gli organismi internazionali sono ancora più reticenti per quanto concerne l'eutanasia e il trapianto d'organi. Questi problemi sono ancora relativamente troppo recenti. Le raccomandazioni e le risoluzioni elaborate finora non consentono di intravedere una chiara presa di posizione e hanno un carattere piuttosto evasivo ⁶⁰⁾.

52 A livello internazionale

521 Interruzione della gravidanza

Il disciplinamento dell'interruzione della gravidanza, nelle legislazioni nazionali, si sforza di riprovare pubblicamente un certo comportamento sociale e, in pari tempo, di dar prova di comprensione verso le persone che, nonostante tutto, adottano questo comportamento.

In alcuni Stati oggetto della nostra inchiesta, *l'essere umano non ancora nato* non è protetto in modo analogo all'essere umano già nato. Di norma, si costata una protezione che aumenta continuamente, ma che non raggiunge il massimo nemmeno nell'immediato periodo dopo la nascita del bambino. Il periodo meno protetto è quello delle prime settimane di gravidanza. Dal quarto al settimo mese, per contro, la protezione accordata spesso rientra già nell'ambito del diritto penale. Poi è proprio il diritto penale ad assicurarne la protezione. Si passa infatti un po' confusamente da un divieto di abortire, che ammette alcune eccezioni, all'infanticidio, crimine punito meno duramente di un omicidio ordinario.

In tutti gli Stati presi in considerazione, il legislatore si è occupato, solo durante l'ultimo decennio, delle disposizioni penali relative all'aborto. Tranne in Belgio, in Spagna, in Canada e nel Liechtenstein, i vecchi divieti concernenti l'interruzione della gravidanza sono stati sostituiti da nuovi disciplinamenti fondati sia sulla soluzione dei termini sia su quella delle indicazioni.

I legislatori si sono trovati di fronte a un dilemma: da un canto il desiderio di proteggere la vita della madre e quella del nascituro, dall'altro il fatto di non poter dimenticare che nella maggior parte dei Paesi la pratica dell'aborto era in realtà tollerata.

Per cominciare, hanno cercato un espediente per allentare notevolmente i divieti d'abortire. Così oggi sono applicate numerose varianti della soluzione detta dei termini in Austria, Francia, Italia, Stati Uniti, Lussemburgo, Svezia, Danimarca e Norvegia. La Repubblica federale di Germania, la Gran Bretagna e la Finlandia hanno emanato disciplinamenti sulle indicazioni che consentono di tener conto anche della situazione sociale della donna. Nei Paesi Bassi, il legislatore ha scelto una soluzione che consente alla donna e al suo medico di decidere di comune intesa circa l'eventuale interruzione della gravidanza.

Contemporaneamente — e ciò può sembrare particolarmente caratteristico in questo contesto — i legislatori hanno optato per un drastico smantellamento, in quei casi ancora punibili dopo le misure d'allentamento, delle comminatorie penali nei confronti della donna che abortisce. In alcuni Paesi, quest'ultima è stata completamente dichiarata esente da pena ⁶¹⁾; altri Stati prevedono un numero tale di scriminanti che una donna che ha abortito non può praticamente più essere incolpata ⁶²⁾. In questo modo l'aborto per se stesso è considerato pur sempre un fatto riprovevole ma non ha necessariamente conseguenze penali nei singoli casi.

La responsabilità del medico che procede all'intervento si accresce di pari passo con l'esenzione penale della donna. Manifestamente lo si ritiene inevitabile. Numerose legislazioni prevedono che sia il medico a dover decidere circa l'eventuale interruzione della gravidanza e rinunciano a definire le indicazioni.

Gli Stati che non hanno modificato la legislazione ⁶³⁾ mantengono il divieto relativamente stretto di abortire e tollerano eccezioni unicamente sulla base di indicazioni mediche che, in Belgio, non sono nemmeno ammesse esplicitamente.

Nella maggior parte dei casi, questi Paesi sono confrontati con una pratica amministrativa e giudiziaria non più consona con il testo legale. Per ragioni geografiche (Liechtenstein, regioni frontaliere) talvolta si trovano in una situazione tale da offrire numerose scappatoie che consentono di ricorrere comunque a un'interruzione della gravidanza. La situazione di fatto in Belgio e in Canada è tale che si può parlare di impossibilità manifesta d'applicare i divieti relativamente stretti d'abortire.

Nei Paesi in cui i tribunali superiori hanno dovuto pronunciarsi sul problema dell'interruzione della gravidanza, il dilemma si è manifestato chiaramente per il fatto che i tribunali, contrariamente al legislatore, dovevano giustificare le loro decisioni mediante considerazioni di principio.

Le Corti di giustizia superiori francesi e austriache si sono astenute dal prendere una decisione e hanno dichiarato in modo decisamente categorico che, in simili circostanze, non spettava loro dare un giudizio sul disciplinamento scelto dal legislatore. Anche la Corte costituzionale italiana s'è pro-

nunciata in favore della soluzione adottata dal legislatore ma s'è guardata dal prendere apertamente posizione sui problemi di principio.

Per contro i tribunali superiori della Repubblica federale di Germania e degli Stati Uniti d'America hanno trattato il problema a fondo. Dalle loro sentenze risulta che, da un canto, il tribunale disapprova l'interruzione della gravidanza ma, dall'altro, riconosce che possano esservi ragioni sufficienti per giustificarla. Il tribunale germanico lascia al legislatore ampia libertà nella valutazione dei valori che devono essere protetti ma pretende che rispetti le scelte fatte dal costituente. Tuttavia, pur accettando l'esistenza di cause giustificative, ha dovuto ammettere che in taluni casi può essere contrapposta una vita a un'altra vita. Il tribunale americano ha negato al nascituro la protezione costituzionale del diritto alla vita.

522 Eutanasia

L'insieme dei problemi relativi all'eutanasia è disciplinato in modo assai meno completo del problema dell'interruzione della gravidanza. Praticamente in tutti gli Stati ⁶⁴⁾ considerati nella nostra inchiesta, esiste una zona grigia nella quale mancano decisioni chiare e nette. Si lascia volentieri la soluzione «alla coscienza del medico» e alle «condizioni particolari dei singoli casi». Ne consegue un'evidente insicurezza giuridica. Tuttavia, le seguenti costanti sembrano predominare:

- La volontà del paziente capace di discernimento di rinunciare a un trattamento è di norma accettata dall'ordinamento giuridico (o per lo meno tollerata), a condizione però che per soddisfare questa volontà non sia necessario un intervento medico. La volontà del paziente può talvolta essere manifestata anche prima del momento in cui l'interruzione del trattamento diviene attuale.
- Di regola, il trattamento analgesico che abbrevia la vita non è più considerato punibile; tuttavia non è ben definito dove termina l'analgesia con effetti secondari sulla durata della vita e dove inizia la riduzione del tempo di vita a causa dei prodotti analgesici.
- L'eutanasia attiva continua ad essere considerata un atto punibile in tutti i Paesi che abbiamo preso in considerazione. Per contro, i procedimenti penali intentati per assistenza al suicidio sono assai differenziati. In pratica, i motivi che inducono all'eutanasia (nel senso d'un alleviamento di sofferenze insopportabili) beneficiano di circostanze attenuanti. In Norvegia, l'omicidio per pietà è espressamente comparato all'omicidio del consenziente.
- L'interruzione del trattamento su pazienti incapaci di discernimento è assai controversa. È difficile giudicare i valori in causa fondandosi su una «volontà presunta» o sulla volontà dei parenti prossimi.

Dal punto di vista del diritto alla vita, il trapianto d'organi rappresenta un campo relativamente poco controverso. I punti discussi sono soprattutto quelli concernenti i diritti della personalità del donatore potenziale e dei parenti prossimi.

Poiché per il trapianto d'organi è importante sapere qual è l'istante della morte, è considerato istante determinante quello della morte cerebrale. Da quando il corpo medico, a contare da circa 15 anni, sembra attenersi unanimemente a questo criterio, anche i legislatori e i tribunali lo hanno seguito senza grandi esitazioni. I problemi non concernono tanto l'istante decisivo della morte cerebrale quanto i mezzi pratici per stabilirlo con precisione. A questo fine, la medicina ha approntato una serie di test specifici che devono essere praticati uno dopo l'altro e anche cumulativamente. La discussione medica sull'affidabilità dei diversi metodi non è ancora conclusa. In pratica, l'ordinamento giuridico anche in questo caso si rimette al parere dei medici e al progresso della scienza medica.

6 Valutazione critica dell'iniziativa

Gli intenti fondamentali dell'iniziativa, vale a dire il rafforzamento della protezione della vita umana quale obiettivo altamente nobile di uno Stato e il pertinente ancoramento nella Costituzione federale, ci trovano pienamente consenzienti. Nel nostro rapporto sulla politica svizzera dei diritti dell'uomo⁶⁵⁾, abbiamo sottolineato la grande importanza che accordiamo al rispetto dei diritti dell'uomo nell'ambito delle nostre scelte di politica estera. Lo stesso vale anche per il nostro ordinamento giuridico e la politica interna. Tutti gli affari statali, ai tre livelli del nostro assetto politico, devono essere improntati al rispetto della vita umana e dell'integrità fisica e psichica. Dobbiamo ammettere che, durante gli ultimi anni, il Tribunale federale ha dovuto giudicare in merito ad alcune ordinanze che non tenevano pienamente conto della libertà personale e ha dovuto annullare giustamente decisioni non conformi a questo diritto fondamentale⁶⁶⁾. L'iniziativa tuttavia non porta alcun mutamento allo stato attuale delle cose: indipendentemente da un espresso ancoramento nella Costituzione federale, la realizzazione del diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica è un compito sempre attuale che non sarà mai terminato.

Per questi motivi dobbiamo porre l'accento sulle carenze dell'iniziativa che, visto il largo consenso di principio a proposito dell'obiettivo principale perseguito dall'iniziativa, potrebbero anche passare in secondo piano.

Proprio per il fatto di voler determinare la durata del periodo di protezione del diritto fondamentale e per il disciplinamento particolare che essa propone quanto ai suoi limiti, l'iniziativa mira precisamente, oltre al principio del riconoscimento dei valori umani, a risolvere problemi infinitamente complessi in un modo troppo uniforme perché possa essere da noi approvata.

Il comitato d'iniziativa associa inoltre al testo dell'iniziativa esigenze che vanno assai lontano e a proposito delle quali talvolta ci chiediamo seriamente se corrispondano ancora al tenore del testo oppure se non riflettano unicamente un'idea soggettiva della realizzazione ottimale dell'iniziativa. Tuttavia, secondo la prassi del Tribunale federale e delle autorità federali, il testo di un'iniziativa deve essere interpretato per se stesso e non in considerazione della volontà soggettiva degli autori dell'iniziativa ⁶⁷⁾.

Il *capoverso 1* dell'articolo 54^{bis} che l'iniziativa propone d'inserire nella Costituzione federale corrisponde sostanzialmente al diritto costituzionale federale non scritto. Tuttavia, nelle versioni italiana e francese, vi è la chiara innovazione della definizione del titolare del diritto fondamentale. Infatti, «essere umano» e «être humain» includono indiscutibilmente il nascituro. Orbene, la dottrina riconosce di norma i diritti fondamentali agli esseri umani già nati ⁶⁸⁾ e non considera il nascituro o il morto come soggetti di diritto e titolari di diritti fondamentali a meno che norme giuridiche non lo prevedano espressamente (p. es. art. 31 e 544 CCS) o nel caso che un diritto fondamentale debba necessariamente produrre effetti prima della nascita o dopo la morte del titolare ⁶⁹⁾. Il diritto alla vita del nascituro può tuttavia essere definito a ragione inalienabile in considerazione della sua capacità futura di assumere ed esercitare i diritti fondamentali. Il capoverso 1 sarebbe quindi accettabile; esso è pure compatibile con gli obblighi assunti dalla Svizzera nel campo del diritto internazionale, segnatamente gli obblighi derivanti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il *capoverso 2* definisce l'inizio e la fine della vita. Esso deve essere respinto sia per motivi giuridici sia per ragioni politiche. Inoltre sarebbe la prima definizione legale di questo genere nella Costituzione federale; d'altra parte non ci risulta che vi siano simili definizioni nelle costituzioni e nelle leggi straniere ⁷⁰⁾.

Nonostante l'apparenza, la definizione della durata della vita è imprecisa ed è inesatta sia secondo l'esperienza generale, sia dal punto di vista scientifico (la vita termina anche in seguito a morte «non naturale»). Inoltre non è detto chiaramente se il termine «concepimento» designa la fecondazione dell'uovo o il suo annidamento; se il momento determinante fosse quello della fecondazione, taluni metodi anticoncezionali diverrebbero anticostituzionali.

Indipendentemente dalla sua imprecisione, la definizione proposta presenta una grave mancanza: infatti non sono chiari gli effetti giuridici suppletivi prodotti dal capoverso 2, oltre alla sua portata definitoria.

In relazione con il capoverso 1, l'iniziativa può essere interpretata in due modi: da un canto, essa può voler ingiungere allo Stato di assicurare una protezione giuridica dal concepimento fino alla morte naturale. In questo caso sarebbe necessario determinare se la protezione giuridica possa essere invocata unicamente contro gli interventi dello Stato o anche contro privati. La protezione giuridica sarebbe allora decisamente inefficace in quanto il nascituro e il moribondo incapace di discernimento dovrebbero proprio essere protetti contro i loro rappresentanti legali.

La disposizione può, d'altra parte, essere interpretata come un mandato di legiferare per la completa protezione della vita. È ben vero che il comitato d'iniziativa esige che lo Stato protegga attivamente la vita umana dal concepimento fino alla morte, ma questo mandato non risulta chiaramente dal testo dell'iniziativa e non è neppure sufficientemente limitato. Ciascun cittadino che accettasse l'iniziativa potrebbe farsi un'idea differente sul modo in cui lo Stato dovrebbe proteggere il diritto fondamentale. Siamo del parere che la definizione legale del capoverso 2 sia troppo vaga, serva a risolvere solo un numero limitatissimo di problemi e che quindi non debba essere inserita nella Costituzione. Inoltre, il capoverso 2 è uno strumento poco idoneo a determinare la durata di protezione del diritto fondamentale e non è nemmeno accettabile quale mandato di protezione affidato allo Stato, considerata la mancanza di chiarezza sul piano politico e giuridico.

L'enunciato del *capoverso 3*, giusta il quale le limitazioni del diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica dovrebbero tener conto del principio della legalità, delle esigenze dell'interesse pubblico nonché della proporzionalità, sembra giuridicamente *superfluo*. Infatti si produrrebbe incertezza riguardo agli altri diritti fondamentali, per i quali le condizioni di intervento non sono state espressamente menzionate pur essendo incontestabilmente valide. Il comitato d'iniziativa, proponendo il capoverso 3, vuole impedire che una concezione ampiamente diffusa possa, come è avvenuto finora, definire i limiti con molto opportunismo ⁷¹⁾. Esso intende ottenere una ponderazione più severa degli interessi in causa ⁷²⁾ e consolidare la protezione procedurale; criteri più precisi, tuttavia non sono da lui indicati. Si tratta manifestamente di preparare uno strumento politico per la lotta in favore di una legislazione futura. Astrazione fatta per questa possibilità, che non ha rilevanza giuridica, il capoverso 3 sarebbe accettabile ma non giuridicamente necessario.

Nel complesso, l'iniziativa può essere così caratterizzata:

Se lo si interpreta obiettivamente, il testo costituzionale proposto affronta un campo nuovo (cpv. 2) ma è privo d'effetto in mancanza di una legislazione che dovrebbe concretare il diritto fondamentale. Affinché siano realizzati gli obiettivi dell'iniziativa, sarebbe necessario che essa contenga un mandato legislativo preciso. Orbene, in questo caso manca il mandato che definisce l'obiettivo e la portata d'una legge d'applicazione e manca anche un ampliamento delle competenze federali; soltanto in pochi settori si intravedono i tratti di un mandato legislativo tacito. Nei settori dove si procedesse a un adeguamento del diritto vigente, l'iniziativa potrebbe in certi casi dare un'indicazione grazie alla sua definizione della durata della vita. Il principio suppletivo di ponderazione degli interessi in causa, chiesto dall'iniziativa, è oggi giorno già impartito a ogni legislatore. Per altro, l'iniziativa non dice chiaramente se la legge formale dovrebbe sostituire in modo accresciuto le ordinanze, i regolamenti o le direttive private.

Per i motivi sovraesposti non possiamo raccomandare l'accettazione dell'iniziativa. La carenze e le imprecisioni giuridiche denotate sono così palesi — per quanto l'iniziativa possa portare qualche elemento nuovo al vigente diritto costituzionale non scritto — che la sua accettazione complicherebbe

piuttosto che semplificare le discussioni politiche future su numerosi problemi di fondo ⁷³).

7 Controprogetto

Mediante un controprogetto diretto ci sforziamo di tener conto il più possibile delle esigenze poste dall'iniziativa. Abbiamo anche esaminato la possibilità di raccomandare la reiezione dell'iniziativa senza presentare un controprogetto oppure di elaborare un controprogetto indiretto su piano legislativo.

A prima vista, una *reiezione senza controprogetto* sembrava la soluzione migliore poiché il vigente diritto costituzionale non scritto risponde in gran parte alla prima preoccupazione dell'iniziativa e anche poiché respingiamo le ulteriori richieste della medesima. Tuttavia, per consentire di formulare chiaramente la domanda posta al popolo e ai Cantoni e indipendentemente dai motivi esposti nei numeri 71 e 72, conviene rinunciare a raccomandare la reiezione dell'iniziativa senza presentare un controprogetto. Infatti, parecchi cittadini e cittadine si chiederebbero se siano pro o contro il diritto alla vita. Orbene, la domanda esatta è la seguente: siete favorevoli alla protezione assicurata al diritto fondamentale oggiogiorno riconosciuto oppure volete le precisazioni suppletive proposte dall'iniziativa?

Mediante un *controprogetto indiretto*, vale a dire mediante revisioni legislative, non si potrebbero soddisfare le esigenze formulate nell'iniziativa. Si dovrebbero rivedere numerose leggi e ordinanze, la maggior parte delle quali sono di competenza cantonale (diritto medico, assistenza, intervento della polizia, ecc.).

Inoltre, considerato che l'iniziativa intende proprio impedire future legislazioni indesiderabili (interruzione della maternità, eutanasia), con un controprogetto indiretto lo scopo non sarebbe assolutamente raggiunto.

71 Tenore e portata del controprogetto

Proponiamo di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni il controprogetto seguente:

Art. 54^{bis} (nuovo)

Ognuno ha diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale, alla libertà di movimento e alla sicurezza personale.

In sostanza, il controprogetto comporta il riconoscimento espresso del diritto fondamentale non scritto alla libertà personale, conformemente alla prassi del Tribunale federale. Rinunciamo alla problematica definizione dell'inizio e della fine della vita come anche a esprimere l'inusuale menzione della possibilità di limitare un diritto fondamentale.

Il controprogetto corrisponde testualmente all'articolo 10 capoverso 1 del progetto di revisione totale della Costituzione federale, del 1977. Ripren-

diamo così il voluminoso lavoro preparatorio del gruppo di lavoro Wahlen ⁷⁴⁾ e della Commissione peritale per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, che sono giunti alle medesime conclusioni. Il controprogetto menziona espressamente la libertà di movimento e la sicurezza personale per riferirsi anche ai trattati internazionali. Infatti la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come anche il Patto internazionale dell'ONU sui diritti civili e politici disciplinano dettagliatamente questi aspetti del diritto fondamentale; tuttavia riteniamo che non sia auspicabile ripetere nella Costituzione queste due nozioni in modo più dettagliato delle due semplici definizioni. Orbene è risaputo che i diritti garantiti dalla Convenzione sviluppano, nei differenti aspetti, i diritti fondamentali e influiscono così sulla concretizzazione e sull'interpretazione del diritto interno; tuttavia non devono essere esaminati, per quanto possibile, in modo autonomo ma in relazione con i diritti costituzionali corrispondenti garantiti dalla Costituzione, segnatamente mediante il nuovo articolo 54^{bis} Cost.

Nella Costituzione federale, le restrizioni ai diritti fondamentali sono di norma riconosciute se soddisfano le condizioni poste nel capoverso 3 dell'iniziativa. Altre disposizioni in materia sarebbero giustificate solo mediante deroga alle restrizioni generali, per esempio nel caso della garanzia della proprietà ove sono ammessi interventi importanti solo se completamente indennizzati (art. 22^{ter} cpv. 2 e 3 Cost.) oppure nel caso della libertà di commercio e d'industria ove è richiesto un particolare fondamento costituzionale in luogo e vece di una legge ordinaria.

La vera e propria disposizione che istituisce il diritto fondamentale è, come tutte quelle inerenti ai diritti fondamentali, relativamente aperta. Tuttavia non riteniamo che si tratti di un inconveniente. Da più di cento anni, il Tribunale federale, in quanto corte suprema, ha affinato e perfezionato ininterrottamente la protezione dei diritti fondamentali. Ciò non si sarebbe verificato se il tenore e i limiti di questi diritti fossero stati rigidamente stabiliti. Garantendo i diritti fondamentali, confermiamo l'obbligo per il legislatore di domani di dedicare un'attenzione particolare ai diritti dell'uomo degni di protezione. Inoltre non possiamo misconoscere il carattere dinamico dei diritti fondamentali nel quadro dell'applicazione del diritto. Il diritto al matrimonio, per esempio, doveva, da un punto di vista storico, consentire l'unione tra persone di confessione differente ⁷⁵⁾; in quest'ultimo decennio questo diritto ha rivestito tuttavia una certa importanza quando si è trattato di giudicare su restrizioni al matrimonio di interdetti o di detenuti ⁷⁶⁾. A suo tempo, il costituente avrebbe probabilmente accettato queste restrizioni e impedito un ulteriore sviluppo della prassi relativa al diritto fondamentale con una formulazione allestita in base alla situazione di allora.

Ma la forza normativa dei diritti fondamentali non deve nemmeno essere sopravvalutata: è compito in primo luogo del legislatore di fissare il diritto nel quadro dell'esercizio delle sue competenze materiali e in applicazione dei mandati di legiferare che gli sono espressamente affidati. Chi applica il diritto deve dar prova di molto ritegno quando sviluppa o crea norme giuridiche ⁷⁷⁾. Sarebbe pertanto errato sperare che il controprogetto provochi un

immediato, sistematico e complessivo riesame dell'ordine giuridico vigente allo scopo di determinare se questo tiene conto in modo ottimale di tutti gli aspetti del diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale, alla libertà di movimento e alla sicurezza personale. Con ciò non vorremmo sottrarci alla responsabilità di introdurre, per quanto possibile, i diritti fondamentali nella nostra legislazione. Tuttavia dobbiamo tener conto dei mezzi a nostra disposizione e non possiamo gravare eccessivamente Parlamento ed elettori. Inoltre, è necessaria anche la volontà politica di coloro che partecipano all'elaborazione della legislazione.

Riteniamo che il nostro ordinamento giuridico protegga sufficientemente il diritto alla vita nella sua accezione più stretta. In taluni casi limite, segnatamente nel caso dell'interruzione della gravidanza, esistono controversie a proposito delle quali devono essere precisati, a livello legislativo, il contenuto e i limiti del diritto fondamentale.

Per quanto concerne la protezione dell'integrità fisica e mentale, della libertà di movimento e della sicurezza personale, trattasi soprattutto di aspetti del diritto fondamentale che non occorre proteggere mediante leggi particolari. È più importante il fatto che, nell'applicazione del diritto, tutti gli organismi statali tengano conto nel modo migliore possibile della situazione di ogni singolo individuo. Nella maggior parte dei casi, le persone toccate dalle restrizioni sono individui capaci di discernimento cosicché la protezione giuridica assume grande importanza in caso di intervento contro l'integrità fisica e mentale; per contro questa protezione manca sovente nei confronti della vita, come abbiamo già ricordato in precedenza.

72 Integrazione del controprogetto nell'ordinamento giuridico vigente; ripercussioni sulla futura legislazione

L'accettazione del controprogetto non modifica affatto i compiti permanenti dello Stato intesi costantemente a realizzare nel modo migliore il rispetto dei diritti fondamentali nel nostro Paese. Nella volontà espressa dal voto del popolo e dei Cantoni vedremo un mandato consistente nel trovare, nel più breve tempo possibile, una soluzione ai problemi più acuti in materia di diritto alla vita e all'integrità fisica e mentale senza suscitare un'incertezza giuridica fondata su un'estensione del diritto fondamentale di cui non potremmo più esattamente valutare la portata.

721 Interruzione della gravidanza

Dopo aver preso una decisione sull'iniziativa popolare e, all'occorrenza, sul nostro controprogetto, le Camere riprenderanno i lavori relativi all'iniziativa parlamentare sull'interruzione della gravidanza⁷⁸⁾. Dal canto nostro, difenderemo, come finora, l'atteggiamento coerente assunto anche in occasione del rapporto sulle iniziative parlamentari e cantonali del 1980:

Se deve rimanere credibile, il diritto alla vita non può essere negato al nascituro.

In quanto degna del massimo rispetto, la vita embrionale dev'essere efficacemente protetta dallo Stato. Un'interruzione non punibile della gravidanza sarebbe giustificata soltanto qualora, accanto alla vita embrionale, fossero in gioco beni giuridici di uguale valore. In altre parole, l'interruzione della gravidanza può essere esente da pena soltanto in caso di conflitto, quando cioè il salvamento di altri beni giuridici paragonabili con il valore della vita embrionale rendesse a tal punto scusabile l'annientamento di quest'ultima da permettere al legislatore di prescindere dal comminare una pena. Questo contemperamento di beni dev'essere per principio operato in base a criteri oggettivi.
(...)

Poiché dichiarata esente da pena l'aborto praticato durante i primi tre mesi della gravidanza, la soluzione dei termini non esige alcuna motivazione oggettiva. Essa contraddice pertanto al principio della ponderazione dei beni giuridici in causa. Infatti non si contemperano valori e diritti equipollenti di due vite umane; la decisione è lasciata alla gestante, indipendentemente dai motivi che la inducono ad abortire. Si aggiunga che la libertà di disporre insita nella soluzione dei termini contraddice al principio giuridico generale secondo cui le persone direttamente interessate non devono decidere da sé un conflitto d'interessi; quest'ultimo dev'essere risolto da un terzo estraneo, secondo criteri oggettivi (FF 1974 II 646/47, 1976 II 802).

Soltanto la soluzione delle indicazioni è compatibile con questi principi. Le indicazioni servono a raggruppare oggettivamente casi umanamente senza via d'uscita. Possono essere considerati beni giuridici contemperabili con la vita embrionale la vita e la salute della gestante, nonché, come indicazione autonoma o come ripercussione sulla salute della gestante, il grave stato di angustia sociale in cui la gestante verrebbe irrimediabilmente a trovarsi se dovesse portare a termine la gravidanza; infine, l'insopportabilità di una gravidanza conseguente a un reato contro i buoni costumi e l'insopportabilità di dover mettere al mondo un figlio durevolmente affetto da grave menomazione fisica o mentale ⁷⁹⁾.

Riteniamo che la soluzione dei termini, che lascia esclusivamente alla donna incinta la decisione di interrompere la gravidanza, sia incompatibile con il diritto fondamentale alla vita ⁸⁰⁾.

Indipendentemente dall'accettazione o no del controprogetto, non sarebbe possibile conciliare la soluzione dei termini con la Costituzione federale poiché anche il principio della proporzionalità e le esigenze di pubblico interesse rientrano nell'ambito costituzionale.

Se si dovesse tentare di ancorare la soluzione dei termini a livello costituzionale, per esempio mediante una nuova iniziativa popolare, la Costituzione conterrebbe una contraddizione che, pur essendo giuridicamente risolvibile accordando la priorità alla norma speciale, rimarrebbe nondimeno a livello formale ⁸¹⁾.

Una soluzione dei termini a livello legale non sarebbe, per contro, compatibile con la nuova disposizione costituzionale.

L'accettazione del controprogetto non pregiudicherebbe le altre soluzioni del problema dell'interruzione della gravidanza. Tuttavia, bisogna garantire in ogni caso una ponderazione degli interessi in causa conforme al diritto fondamentale. Il nostro Consiglio non si è mai opposto alle proposte intese a soddisfare queste esigenze e non lo farà nemmeno in avvenire.

722 Eutanasia

Come finora, consideriamo l'eutanasia attiva inammissibile dall'aspetto del diritto costituzionale ⁸²⁾. Essa deve essere punita penalmente come omicidio anche se, in determinate circostanze, motivi degni di rispetto perorino in favore di un'attenuante. Il controprogetto concerne l'eutanasia passiva nei confronti di una persona che la medicina attuale non può più assolutamente guarire solamente nella misura in cui qualsiasi soluzione che rispetti obiettivamente gli interessi del paziente e tenga conto dei doveri professionali del medico e del personale curante è conforme alla Costituzione. La situazione giuridica vigente secondo cui l'eutanasia è disciplinata unicamente secondo le direttive in materia d'eutanasia dell'Accademia svizzera delle scienze mediche ⁸³⁾ non ha bisogno d'essere completata.

723 Pena di morte

Il controprogetto non tange l'articolo 65 capoverso 1 della Costituzione federale. Il disciplinamento previsto per il diritto penale militare, che istituisce la pena di morte «soltanto in tempo di guerra» oppure se il Consiglio federale decide di farla applicare «quando si verifichi un imminente pericolo di guerra» ⁸⁴⁾, rimane pertanto vigente. Le discussioni parlamentari succedutesi negli ultimi anni in merito alla pena di morte ⁸⁵⁾ confermano il nostro punto di vista e cioè che questo problema potrà essere discusso in occasione della revisione totale della Costituzione federale.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato, nel dicembre 1982, un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo al fine di ottenere la soppressione della pena di morte in tempo di pace. Il Protocollo corrisponde ampiamente al testo attuale dell'articolo 5 del Codice penale militare e sarà aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 28 aprile 1983. Per quest'occasione prevediamo di firmarlo. Pertanto il disciplinamento interno sulla pena di morte potrà essere discusso anche quando il Protocollo sarà sottoposto alla vostra approvazione.

724 Uso delle armi da parte della polizia e dell'esercito

Riteniamo che il vigente disciplinamento sull'uso delle armi da parte della polizia e sulla guardia armata nell'esercito sia compatibile con il controprogetto. Le proposte intese a disciplinare questi punti in una legge formale ⁸⁶⁾ saranno esaminate prossimamente dalla Confederazione e dai Cantoni oppure sono già state parzialmente realizzate concretamente ⁸⁷⁾.

725 Interventi contro l'integrità fisica e morale, la libertà di movimento e la sicurezza personale

La Costituzione federale vieta le pene corporali (art. 65 cpv. 2); la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fonda-

mentali vieta la tortura e la pena o il trattamento inumani o degradanti (art. 3), come anche la schiavitù e la servitù (art. 4). Tuttavia, giusta la giurisprudenza del Tribunale federale, la libertà personale comprende, oltre all'integrità fisica, anche l'integrità mentale ⁸⁸⁾.

Il diritto all'integrità fisica e mentale ingloba la protezione giuridica contro tutte le forme di maltrattamento del corpo o dello spirito, contro le confessioni estorte ecc. Vieta anche gli esperimenti pericolosi sul corpo umano e gli esperimenti su persone in detenzione preventiva o che scontano una pena, oppure che si trovano in uno stabilimento ⁸⁹⁾.

Non è necessario pronunciarsi in questa sede sui limiti precisi del diritto fondamentale. La critica fatta alla prassi del Tribunale federale di fare della libertà personale una libertà d'azione dai limiti indefinibili ⁹⁰⁾ concerne la ponderazione dei beni giuridici in causa e non riguarda il concetto di diritto fondamentale. Le autorità incaricate d'applicare il diritto dovranno, anche in futuro, precisare cosa si debba intendere per «possibilità elementari che sono essenziali per lo sviluppo della personalità e che dovrebbero appartenere a ogni essere umano» ⁹¹⁾.

La libertà di movimento è invocata innanzitutto quando devono essere giudicate le condizioni di una detenzione (detenzione preventiva, arresto per renitenza, pena per insubordinazione a una decisione dell'autorità). Giusta la giurisdizione del Tribunale federale, il concetto ampliato di libertà personale riveste importanza pratica soprattutto per quanto concerne i diritti delle persone in detenzione preventiva o dei reclusi ⁹²⁾. Le condizioni di detenzione dei prigionieri devono «essere innanzitutto esaminate alla luce dei diritti fondamentali garantiti costituzionalmente. Per la loro concretizzazione, si deve tuttavia tener conto delle garanzie della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché della giurisprudenza della Commissione europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo» ⁹³⁾. Le garanzie figurano nell'articolo 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza; privazione della libertà salvo nei casi previsti dalla legge) e nell'articolo 6 (diritto a una buona amministrazione della giustizia) della Convenzione summenzionata.

Il controprogetto riprende la giurisprudenza vigente del Tribunale federale che assicura la protezione del diritto fondamentale.

Dal testo risulta chiaramente che non s'intende iscrivere nella Costituzione un diritto fondamentale preminente non delimitato nella sua portata. Il controprogetto inoltre non è inteso a definire particolareggiatamente i differenti elementi del diritto fondamentale. Sia il legislatore, sia il giudice devono poter disporre di un sufficiente margine di manovra che consenta loro di prendere decisioni razionali e adeguate; senza questo margine, non si potranno risolvere gli scottanti problemi che si presenteranno in un prossimo futuro.

Siamo convinti che alcuni problemi spinosi, quali la sterilizzazione forzata, gli esperimenti medici su persone come anche taluni metodi d'esame o di trattamento medici, dovranno essere discussi e risolti in un prossimo avvenire. Incombe al legislatore competente il disciplinamento di questi pro-

blemi; non è infatti possibile trovare una soluzione mediante una sola disposizione costituzionale.

Il controprogetto subordina gli interventi contro l'integrità fisica e mentale, contro la libertà di movimento e contro la sicurezza personale (p. es. quando una persona è privata della libertà, quando sono presi provvedimenti di polizia della circolazione o quando è ordinata una vaccinazione obbligatoria) alle condizioni usuali in materia di restrizioni dei diritti fondamentali. Gli interventi contro l'integrità mentale o la sicurezza personale non sono quasi mai ammissibili poiché, in quasi tutti i casi pensabili, toccherebbero la natura stessa del diritto fondamentale ⁹⁴⁾.

L'intervento deve avere una base legale sufficiente. Per restrizioni minime, è sufficiente un'ordinanza (la cosiddetta esigenza di una base legale materiale). Inoltre, in ogni caso, l'intervento deve essere giustificato da un interesse pubblico preponderante e deve rispettare il principio della proporzionalità.

L'incertezza che regna circa la portata del capoverso 3 dell'iniziativa, per il fatto che non si intravede come intenda inasprire la prassi descritta, non esiste invece nel controprogetto.

L'iniziativa, esigendo che gli interventi contro il diritto alla vita avvengano solo conformemente ai principi che reggono lo Stato di diritto, non precisa infatti se debba essere avviata in ogni caso una procedura formale amministrativa o giudiziaria. Per il controprogetto, questo problema deve essere risolto in modo pragmatico come è avvenuto finora. Deve essere segnatamente possibile apportare limiti minimi alla libertà di movimento, per esempio sotto forma di restrizioni di circolazione in caso di incidenti o manifestazioni senza dover ricorrere a una procedura complicata. Riteniamo infatti che questi interventi siano comunque conformi ai principi legalitari.

8 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale

L'ampliamento di un diritto fondamentale (iniziativa) o la menzione espressa di un diritto fondamentale finora non scritto (controprogetto) hanno inizialmente solo conseguenze indirette e difficilmente valutabili sull'effettivo del personale e sulle finanze federali. I tribunali e le autorità di ricorso avranno probabilmente più affari da esaminare o, in caso di ricorso, dovranno maggiormente occuparsi del diritto fondamentale alla vita come anche all'integrità fisica e mentale.

Il diritto alla vita in quanto mandato per il legislatore non si ripercuoterà sull'effettivo del personale a meno che non gli venga associata anche l'esigenza di un ritmo legislativo più rapido. Per costi diretti risultanti dall'iniziativa e dal controprogetto intendiamo i mezzi finanziari necessari al concretamento dei provvedimenti destinati a proteggere il nascituro e l'essere già nato, vale a dire i costi per la «legislazione d'esecuzione». Per quanto concerne il controprogetto, si tratta di costi che in ogni caso deriverebbero dai compiti federali relativi. Non può essere data alcuna indicazione circa

le implicazioni finanziarie dell'importante programma legislativo presentato dal comitato d'iniziativa che chiede, per la protezione estesa della madre e del bambino, di meglio assicurare il rispetto della vita umana, di trattare i malati cronici in modo conforme alla dignità umana, e di proteggere la natura e l'ambiente, di migliorare la qualità della vita e di disciplinare la ricerca medica. Non è nemmeno possibile fare previsioni in proposito poiché la portata dei provvedimenti necessari non è calcolabile.

L'aumento delle spese relative all'amministrazione della giustizia sarà sopportato dalla Confederazione e, probabilmente in misura maggiore, dai Cantoni. Per quanto concerne i provvedimenti di protezione che devono essere presi in via legislativa, molto probabilmente le spese derivanti dalla competenza cantonale saranno più elevate di quelle derivanti dalla competenza della Confederazione (consultori, assistenza, asili diurni, rafforzamento della polizia).

Note

- ¹⁾ Articolo 75 capoverso 3 della legge federale sui diritti politici (LDP); RS 161.1.
- ²⁾ FF 1971 II 1535, 1974 II 611, 1975 II 194, 1976 I 816 (ritiro); Boll. uff. N 1975 208 1033; S 1975 383 427.
- ³⁾ Iniziative cantionali: Neuchâtel del 14 dicembre 1971 (FF 1974 II 611; Boll. uff. N 1975 313; S 1975 427) e del 21 giugno 1978 (FF 1979 II 965, 1980 III 955, Boll. uff. N 1981 128 170; S 1981 359 369) nonché Ginevra del 5 luglio 1978, Basilea Città del 7 dicembre 1978 e Vaud del 22 febbraio 1979 (trattate e respinte insieme all'iniziativa di Neuchâtel del 21 giugno 1978).
- ⁴⁾ Iniziative parlamentari Girard del 5 giugno 1978, Condrau del 6 giugno 1978, Gautier del 15 giugno 1978, Christinat del 15 giugno 1978 (FF 1979 II 965, 1980 III 955, Boll. uff. N 1981 128 170).
- ⁵⁾ FF 1976 I 813, II 787; 1977 II 394, III 847 933, Boll. uff. N 1976 1494 1505; 1977 497 534 551; S 1976 355; 1977 129 233 236.
- ⁶⁾ FF 1974 II 611, 1977 III 93, 1978 I 242 676, II 360, Boll. uff. N 1975 208 1431; 1977 137 749 929; S 1975 402 404; 1976 663; 1977 336 450.
- ⁷⁾ Legge federale del 9 ottobre 1981 sui consultori di gravidanza, FF 1979 II 965, 1980 III 955, 1981 III 201, 1982 I 157, Boll. uff. N 1981 167, S 1981 367. Legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, art. 12^{quater}, modificazione del 9 ottobre 1981, RU 1982 186; FF 1979 II 965, 1980 III 955, 1981 III 199, 1982 I 157, Boll. uff. N 1981 168, S 1981 368, in vigore a contare dal 1° marzo 1982.
- ⁸⁾ Iniziativa cantonale zurighese del 16 novembre 1976, Eutanasia per malati incurabili, FF 1978 II 1437, Boll. uff. N 1979 26; S 1979 276.
- ⁹⁾ Iniziativa Oehen, Delitti politici, pena di morte, del 19 settembre 1977, Boll. uff. N 1979 1296.
- ¹⁰⁾ Conferenza stampa degli autori dell'iniziativa, del 6 febbraio 1979.
- ¹¹⁾ Boll. uff. N 1981 128.
- ¹²⁾ Boll. uff. S 1981 359.
- ¹³⁾ Il 21 giugno 1982, con nuova decisione la commissione confermava di interrompere provvisoriamente le consultazioni.
- ¹⁴⁾ Conferenza stampa del 6 febbraio 1979 con relazioni dei signori Näf-Hofmann, W. Kägi, E. Blunschy-Steiner, H. Oester, E. Buclin-Favre e C. L. Caimi.
- ¹⁵⁾ In quanto aspetto parziale della libertà personale: DTF 98 Ia 514 c. 4a.
- ¹⁶⁾ Cfr. ad esempio P. Saladin, Grundrechte im Wandel, 3^a edizione, Berna 1982, p. 292 segg., J. P. Müller, Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Berna 1982, p. 8 segg., p. 59 segg.; Y. Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, vol. II, Zurigo 1982, p. 27 segg.
- ¹⁷⁾ DTF 100 Ia 399 469; 103 Ia 378; 104 Ia 88 95; 105 Ia 337; 106 Ia 362.
- ¹⁸⁾ Non sarebbe nemmeno giustificabile negare a priori l'esistenza di un diritto a una prestazione poiché tra intervento e prestazione non è sempre facile fare una netta distinzione (cfr. in proposito R. A. Rhinow: Grundrechtstheorie, Grundrechtspolitik und Freiheitspolitik, in Festschrift für Huber, Berna 1981, p. 440 segg.). Questo è segnatamente il caso se parecchie persone fanno valere il medesimo o differenti diritti fondamentali che, concretandosi, si escludono reciprocamente.
- ¹⁹⁾ Per un compendio sul problema dell'effetto orizzontale dei diritti fondamentali, cfr.: J. P. Müller, op. cit. (nota 16), p. 79 segg.
- ²⁰⁾ Per esempio quando il marito si oppone all'interruzione della gravidanza; vedi il caso britannico deferito alla Commissione europea dei diritti dell'uo-

mo: Richiesta 8416/79, *Décisions et rapports*, vol. 19, p. 244; vedi anche in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1981 p. 20. Una simile situazione si presenterebbe qualora alcuni dei parenti prossimi non fossero d'accordo a proposito dell'eutanasia o se i medici si opponessero.

- 21) E. Blunschy-Steiner in *Civitas* 1980 p. 190, cita anche, oltre ai campi trattati al n. 45, «la tortura e l'esecuzione delle pene, la violenza e il terrorismo, la circolazione e la tecnica, come anche la ricerca medica e biologica» e dichiara inoltre: «Questo esame (della legislazione) deve vertere su tutti i settori del diritto che corrispondono ai campi concreti già menzionati: tutto ciò che, dal punto di vista dell'ambiente e della società, danneggia la nostra vita o la minaccia, oggi o in futuro. Il diritto alla vita deve diventare, se si vuole, una protezione della qualità della vita».
- 22) Per esempio gli articoli 4 capoverso 2 secondo periodo, 22^{quater}, 24^{septies}, 31^{quinquies}, 34^{quater}, 34^{quinquies} capoverso 4 Cost.
- 23) Sul fondamento del mandato di legiferare «contro la doppia imposizione» dell'articolo 46 capoverso 2 Cost., la ricca prassi del Tribunale federale ha sviluppato un diritto costituzionale. Ciò è stato possibile per il fatto che il mandato indica chiaramente quale obiettivo deve essere raggiunto. La delimitazione della sovranità in materia fiscale è una questione suscettibile d'essere disciplinata da un'autorità giudiziaria o amministrativa.
- 24) FF 1980 I 65, 134 segg.
- 25) FF 1980 I 139.
- 26) È il caso della legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (FF 1982 II 381) che concretizza solo parzialmente il mandato costituzionale giusta l'articolo 34^{quater} Cost.
- 27) M. Schubarth, *Kommentar zum schweizerischen Strafgesetzbuch*, 1° vol., Berna 1982, Introduzione sistematica n. 117 segg. M. Schubarth ha esaminato questo problema ed è giunto alla conclusione che l'iniziativa non comporta conseguenze pratiche per il diritto penale materiale svizzero (salvo per la pena di morte).
- 28) In proposito cfr. Schubarth, op. cit. (nota 27) p. 51 segg. relativa all'articolo 118; Mieth, *Zur Initiative «Recht auf Leben»*, *Civitas* 1980, p. 200 segg.
- 29) E. Blunschy-Steiner, *Civitas* 1980, p. 191.
- 30) Per esempio DTF 98 Ia 508 segg.
- 31) Direttive per la definizione e la diagnosi del decesso, del 25 gennaio 1969 e del 17 novembre 1981, *Bollettino dei medici svizzeri* 1982, p. 681; estratto di tutte le direttive d'etica medica, Basilea 1982.
- 32) FF 1980 III 958 segg.
- 33) H. Oester, conferenza stampa del 6 febbraio 1979.
- 34) P. Gunzinger, *Sterbehilfe und Strafgesetz*, tesi, Berna 1978, p. 140 segg.
- 35) Direttive del 5 novembre 1967 e del 17 novembre 1981, pubblicate nel *Bollettino dei medici svizzeri* 1982, p. 678; estratto, Basilea 1982, p. 14.
- 36) Cfr. in proposito FF 1978 II 1437, *Boll. sten.* N 1979 26, S 1979 276.
- 37) Nell'ipotesi che l'articolo 65 Cost. costituisca una *lex specialis* in rapporto con l'articolo 54^{bis} Cost. oppure che l'articolo 65 diverrà senza oggetto in caso d'accettazione dell'iniziativa, in quanto l'articolo 54^{bis} disciplina esaustivamente la materia.
- 38) Articolo 27 capoverso 1 CPM: «La pena di morte si applica soltanto in tempo di guerra. È eseguita per mezzo della fucilazione». L'articolo 5 precisa la nozione di «tempo di guerra».
- 39) Art. 61, 63, 74-76, 83, 86-88, 90, 116, 130 e 139 CPM.
- 40) *Boll. uff.* N 1978 115 segg.

- 41) Iniziativa Oehen, Boll. uff. N 1979 1296 segg.
- 42) E. Bucher, Berner Kommentar zum ZGB, Berna, 1976, n. 9 relativo all'articolo 11.
- 43) Regolamento di servizio del 27 giugno 1979, n. 274 e 276; Ordine del DMF del 23 novembre 1979 per il servizio di guardia con munizione da combattimento, Foglio ufficiale militare 1979 p. 184; circolare 51.301/I Servizio di guardia con munizione da combattimento (ad uso esclusivo del servizio).
- 44) I Cantoni disciplinano ad esempio l'esecuzione delle pene nell'ambito delle disposizioni emanate dalla Confederazione nell'ordinanza (1) sul Codice penale svizzero, RS 311.01, e nell'ordinanza (2) sul Codice penale svizzero, RU 1982 2237.
- 45) Per esempio sulla pratica relativa alla segregazione cellulare, agli arresti disciplinari, all'isolamento in segreto e a talune pratiche d'isolamento in cliniche psichiatriche chiuse.
- 46) Gli articoli più spesso invocati dagli organi di Strasburgo sono il 5 e il 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.
- 47) Le istruzioni modello di servizio sull'uso delle armi da fuoco da parte della polizia, del 1976, recate in: T. Hug, Schusswaffengebrauch durch die Polizei, tesi, Zurigo 1980, p. 287, dovrebbero essere emanate sotto forma di norme di diritto e anche rivedute.
- 48) Diritto d'assistenza in senso lato e comprendente segnatamente tutte le prestazioni statali per il mantenimento di una persona ma che non concernono un'attività determinata, ad esempio le borse di studio.
- 49) Per esempio l'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU, RS 0.101), l'articolo 6 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto dell'ONU).
- 50) Per esempio nella Repubblica federale di Germania, in Spagna, negli Stati Uniti d'America, in Lussemburgo, in Svezia e in Finlandia.
- 51) Per esempio in Austria, Liechtenstein, Francia, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Danimarca, Norvegia, Italia e Canada.
- 52) Repubblica federale di Germania, Austria, Liechtenstein, Francia, Italia, Spagna, Regno Unito, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia.
- 53) Articolo 2 capoverso 2 CEDU.
- 54) L'articolo 6 del Patto dell'ONU recita:
1. Il diritto alla vita è inerente alla persona umana. Questo diritto deve essere protetto dalla legge. Nessuno può essere arbitrariamente privato della vita.
 2. Nei Paesi in cui la pena di morte non è stata abolita, una sentenza capitale può essere pronunciata soltanto per i delitti più gravi, in conformità alle leggi vigenti al momento in cui il delitto fu commesso e purché ciò non sia in contrasto né con le disposizioni del presente Patto né con la Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio. Tale pena può essere eseguita soltanto in virtù di una sentenza definitiva, resa da un tribunale competente.
 3. Quando la privazione della vita costituisce delitto di genocidio, resta inteso che nessuna disposizione di questo articolo autorizza uno Stato parte del presente Patto a derogare in alcun modo a qualsiasi obbligo assunto in base alle norme della Convenzione per la prevenzione e la punizione del delitto di genocidio.

4. Ogni condannato a morte ha il diritto di chiedere la grazia o la commutazione della pena. L'amnistia, la grazia o la commutazione della pena di morte possono essere accordate in tutti i casi.
5. Una sentenza capitale non può essere pronunciata per delitti commessi dai minori di 18 anni e non può essere eseguita nei confronti di donne incinte.
6. Nessuna disposizione di questo articolo può essere invocata per ritardare o impedire l'abolizione della pena di morte ad opera di uno Stato parte del presente Patto.

⁵⁵⁾ Art. 3 CEDU, art. 7 del Patto dell'ONU.

⁵⁶⁾ Art. 4 CEDU, art. 8 del Patto dell'ONU.

⁵⁷⁾ Art. 5 e 6 CEDU, art. 9-11 del Patto dell'ONU.

⁵⁸⁾ Fa eccezione la Convenzione americana dei diritti dell'uomo, il cui articolo 4 capoverso 2 secondo periodo recita:

Ciascuno ha diritto di rispettare la propria vita. Questo diritto è garantito dalla legge generalmente a contare dal concepimento.

Tuttavia, la Commissione interamericana dei diritti dell'uomo ha sostenuto in un rapporto che questo disposto s'opponesse a un disciplinamento dell'aborto.

⁵⁹⁾ Dobbiamo comunque sottolineare il fatto che la Commissione ha avuto poche occasioni per considerare il problema a fondo: cfr. Requête 867/60 (X contro Norvegia, Recueil de décisions 6, 34 EuGRZ 1974, p. 49); Requête 7045/75 (X contro Austria, Décisions et rapports 7, p. 87); Requête 6959/75 (Brügge-mann et Scheuten contro RFG, Décisions et rapports 5, p. 103 e 10, p. 100; EuGRZ 1978, p. 186 199); Requête 8416/70 (X contro Regno Unito, Décisions et rapports 19, p. 244, EuGRZ 1981, p. 20).

⁶⁰⁾ Raccomandazione 779 (1976) relativa ai diritti dei malati e dei moribondi; Risoluzione (78) p. 29, del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative ai prelievi, innesti e trapianti di sostanze di origine umana.

⁶¹⁾ Per esempio in Canada, Paesi Bassi, Svezia, Danimarca e Norvegia.

⁶²⁾ In particolare nella Repubblica federale di Germania.

⁶³⁾ Belgio, Spagna, Canada e Liechtenstein.

⁶⁴⁾ Austria, Liechtenstein, Francia, Spagna, Gran Bretagna, Stati Uniti d'America, Canada, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Danimarca e Finlandia.

⁶⁵⁾ FF 1982 II 713.

⁶⁶⁾ Cfr. ad es. per due atti legislativi contestati: DTF 102 Ia 279; 106 Ia 136; per decisioni contestate: DTF 90 I 29, 97 I 45, 103 Ia 165, 106 V 177.

⁶⁷⁾ DTF 105 Ia 154 366; FF 1978 II 676.

⁶⁸⁾ J. P. Müller, op. cit. (nota 16), affronta la questione del nascituro in quanto soggetto di diritti fondamentali unicamente in una nota (p. 92, nota 11); si riferisce della fattispecie alla sentenza del Tribunale costituzionale della Germania federale (BVerfGE 39, p. 1 segg.) che non stabilisce se il nascituro è soggetto di diritti fondamentali.

⁶⁹⁾ Cfr. ad esempio DTF 97 I 228 cons. 4.

⁷⁰⁾ Ad eccezione dell'articolo 4 della convenzione americana dei diritti dell'uomo, cfr. nota 58.

⁷¹⁾ W. Kägi, Conferenza stampa del 6 febbraio 1979.

- ⁷²⁾ Manifestamente nella fattispecie si riferisce al DTF 98 Ia 514, cons. 4a in cui si dichiara che qualsiasi intervento intenzionale (sul diritto alla vita) rappresenta una violazione della sua natura intrinseca assolutamente protetta e pertanto contravviene alla Costituzione. J.-F. Aubert ritiene che questa dichiarazione sia un lapsus e insostenibile.
- ⁷³⁾ L'insicurezza risulta chiaramente dalle considerazioni del numero 4: da un canto, siamo costretti a fare supposizioni, dall'altro, le Camere non sarebbero tenute a rispettare la nostra interpretazione.
- ⁷⁴⁾ Rapporto finale del Gruppo di lavoro 1973, vol. VI, p. 133 segg.
- ⁷⁵⁾ Cfr. in proposito il rapporto finale del gruppo di lavoro per la preparazione di una revisione totale della Costituzione federale, vol. VI, Berna 1973, p. 151; W. Burckhardt, *Kommentar der Bundesverfassung*, 3^a edizione, Berna 1931, p. 496 segg.
- ⁷⁶⁾ DTF 68 I 73 segg.; 106 II 107; *Zentralblatt* 1957, p. 354.
- ⁷⁷⁾ DTF 106 Ib 190, cons. 5.
- ⁷⁸⁾ Cfr. note 11-13.
- ⁷⁹⁾ FF 1980 III 955, cfr. anche *Boll. uff. N 1981 153*; S 1981 365.
- ⁸⁰⁾ Nel suo rapporto del 1977 (p. 37), la Commissione peritale per la preparazione d'una revisione totale della Costituzione dichiara che una disposizione con un tenore simile a quello del nostro controprogetto non dovrebbe, data la sua formulazione, interferire nella discussione concernente la soluzione dei termini in materia d'interruzione della gravidanza. Se da questa dichiarazione doveva essere inteso che la soluzione dei termini è conforme alla Costituzione, non si era certo tenuto abbastanza conto dell'articolo 23 del progetto relativo ai limiti dei diritti fondamentali; cfr. in proposito il rapporto, p. 52 segg.
- ⁸¹⁾ Non si potrebbe affermare di trovarsi di fronte al cosiddetto limite materiale della revisione della Costituzione. Tali limiti sono negati dalla prassi e dalla dottrina dominante: J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, n. 324 segg. Tuttavia non è escluso che, dopo l'accettazione dell'articolo 54^{bis}, i firmatari di questa iniziativa combattano in quanto anticostituzionale una nuova iniziativa costituzionale (p. es. per introdurre la soluzione dei termini) riferendosi ad autori favorevoli ai limiti materiali della revisione della Costituzione (p. es. nel senso della dottrina preconizzata da Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, vol. I, Zurigo 1980, p. 126 segg.).
- ⁸²⁾ *Boll. uff. N 1979 p. 34 segg.*; S 1979 p. 280.
- ⁸³⁾ Cfr. nota 35, riassunto FF 1978 II 1437; vedi anche la raccomandazione 779 del Consiglio d'Europa (nota 60).
- ⁸⁴⁾ Articolo 5 del Codice penale militare (RS 321.0).
- ⁸⁵⁾ *Boll. uff. N 1979 p. 1296*, iniziativa Oehen, Delitti politici, pena di morte; *Boll. uff. N 1978 p. 115*, proposta Merz intesa a sopprimere totalmente la pena di morte nel CPM.
- ⁸⁶⁾ Per esempio T. Hug, *op. cit.* (nota 47), p. 281 segg.
- ⁸⁷⁾ Una legge formale disciplina già oggi in sei Cantoni l'uso delle armi. Rinviando:
- all'art. 45 seg. della legge sulla polizia cantonale (San Gallo), del 10 aprile 1980;
 - al par. 20 della legge sulla polizia cantonale (Turgovia), del 16 giugno 1980;
 - all'art. 10 della legge sulla polizia cantonale (Ticino), del 22 gennaio 1963;
 - all'art. 25 seg. della legge sulla polizia cantonale (Vaud), del 17 novembre 1975;
 - all'art. 26 della legge sulla polizia cantonale (Vallese), del 20 gennaio 1953;
 - all'art. 31 della legge sulla polizia cantonale (Giura), del 26 ottobre 1968;
 - al disegno di legge sulla polizia cantonale (Zurigo).

- 88) DTF 101 Ia 346.
- 89) DTF 90 I 38.
- 90) Segnatamente, H. Huber, RSG 1973 p. 113 segg.; l'autore critica: DTF 97 I 45 e 839; la prassi ulteriore ha tenuto conto delle critiche e ha precisato i limiti equivoci dell'ambito protetto; cfr. ad es. DTF 101 Ia 345 c. 7.
- 91) DTF 101 Ia 347.
- 92) DTF 101 Ia 55.
- 93) DTF 102 Ia 284.
- 94) J. P. Müller, op. cit. (nota 16), p. 141 segg.

Decreto federale sull'iniziativa popolare «diritto alla vita»

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare «diritto alla vita» presentata il 30 luglio 1980 ¹⁾;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 febbraio 1983 ²⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 30 luglio 1980 «diritto alla vita» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa chiede che la Costituzione federale sia completata con un nuovo articolo 54^{bis} del tenore seguente:

Art. 54^{bis} (nuovo)

¹ Ogni essere umano ha diritto alla vita e all'integrità fisica e psichica.

² La vita dell'essere umano comincia col concepimento e termina con la morte naturale.

³ La protezione della vita e dell'integrità fisica e psichica non può essere sacrificata a beni giuridici inferiori; né può esserlo fuori delle vie dello Stato di diritto.

Art. 2

¹ Simultaneamente è sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni un controprogetto dell'Assemblea federale.

² L'Assemblea federale propone di completare la Costituzione federale con un nuovo articolo 54^{bis} del tenore seguente:

Art. 54^{bis} (nuovo)

Ognuno ha diritto alla vita, all'integrità fisica e mentale, alla libertà di movimento e alla sicurezza personale.

Art. 3

Si raccomanda al popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare e di accettare il controprogetto.

¹⁾ FF 1980 III 242

²⁾ FF 1983 II 1

Messaggio sull'iniziativa popolare «diritto alla vita» del 28 febbraio 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	15
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.019
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.04.1983
Date	
Data	
Seite	1-38
Page	
Pagina	
Ref. No	10 114 096

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.