

00.089

Messaggio

**concernente l'iniziativa popolare «per madre e bambino -
per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto
a sua madre in stato di bisogno»
(Iniziativa «per madre e bambino»)**

del 15 novembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi sottoponiamo il messaggio concernente l'iniziativa popolare «per madre e bambino - per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno» (Iniziativa «per madre e bambino») invitandovi a sottoporla senza controprogetto al voto di popolo e Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

Il disegno di decreto federale si trova in allegato.

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

15 novembre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'iniziativa popolare «per madre e bambino», presentata alla Cancelleria federale il 19 novembre 1999 con 105 001 firme valide nella forma di un progetto elaborato, mira a completare la Costituzione federale mediante una disposizione che protegge la vita del nascituro e che prevede direttive per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno.

Secondo l'iniziativa popolare, non sarebbe più possibile procedere a un'interruzione di gravidanza a meno che la prosecuzione di tale gravidanza non comporti per la madre un pericolo di morte acuto non altrimenti evitabile e dovuto a cause fisiche. Una simile legislazione, fondata unicamente su una stretta interpretazione della nozione di salute, costituirebbe tuttavia un passo indietro rispetto al diritto vigente. Inoltre, non tiene conto dei cambiamenti delle condizioni e dei valori sociali verificatisi negli ultimi trent'anni, in particolare per quanto riguarda la posizione della donna nella nostra società. L'iniziativa popolare esige persino dalla donna che si trova ad essere incinta in seguito ad un atto di violenza che essa porti a termine la gravidanza, proponendole tuttavia la possibilità di consentire all'adozione di suo figlio. In pratica, già da lungo tempo una simile situazione costituisce una delle indicazioni che permettono un'interruzione della gravidanza. Non è infatti tollerabile che la donna vittima di una violenza sia costretta a far nascere il bambino. Del resto, le nozioni imprecise utilizzate dall'iniziativa genereranno gli stessi problemi di interpretazione che si pongono per il diritto attuale.

Il Consiglio federale accoglie favorevolmente il principio secondo cui i Cantoni devono essere tenuti ad aiutare la madre in stato di bisogno, anche se occorre rammentare che tale compito spetta loro già oggi in virtù della legge federale sui consultori di gravidanza. Ovviamente va presa in considerazione ogni proposta intesa a migliorare i mezzi di protezione del nascituro. Il Consiglio federale ritiene inoltre che la protezione del nascituro non debba avere un carattere unicamente penale, ma che occorra iscriverla in un concetto di prevenzione, di aiuto e di consiglio; in tale contesto la consultazione deve svolgere un ruolo primordiale e il diritto di autodeterminazione della donna incinta dev'essere parimenti preso in considerazione. Esso constata che nel progetto proposto dall'iniziativa popolare tale aspetto è trascurato.

Per tutti questi motivi, il Consiglio federale propone alle Camere di raccomandare al popolo e ai Cantoni di respingere senza controprogetto l'iniziativa popolare «per madre e bambino».

Messaggio

1 **Parte generale**

1.1 **Considerazioni formali**

1.1.1 **Testo dell'iniziativa**

L'iniziativa popolare «per madre e bambino - per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno» (Iniziativa «per madre e bambino») è stata depositata il 19 novembre 1999 con 105 001 firme valide. L'iniziativa, presentata nella forma di un progetto elaborato, ha il seguente tenore:

I

La Costituzione federale è completata come segue:

Art. 4^{bis} (nuovo)

¹ La Confederazione protegge la vita del bambino non ancora nato ed emana direttive per l'aiuto necessario a sua madre in stato di bisogno.

² La legislazione della Confederazione si attiene in merito a quanto segue:

- a. chiunque causa la morte di un bambino non ancora nato o contribuisce in modo decisivo alla sua morte si rende punibile a meno che la prosecuzione della gravidanza comporti per la madre un pericolo di morte acuto non altrimenti evitabile e dovuto a cause fisiche;
- b. qualsiasi forma di pressione, finalizzata alla soppressione di un bambino non ancora nato, è inammissibile;
- c. se la gravidanza è la conseguenza di atti di violenza, la madre può dare il suo consenso, l'unico necessario, alla libera adozione del bambino fin dall'accertamento della gravidanza;
- d. se la gravidanza pone la madre in uno stato di bisogno, i Cantoni accordano l'aiuto necessario. Possono affidare tale compito ad istituzioni private.

II

Le *disposizioni transitorie* della Costituzione federale sono completate come segue:

Art. 24 (nuovo)

Per il periodo fino all'entrata in vigore di una nuova regolamentazione legislativa, tutte le disposizioni del Codice penale svizzero (CP) che prevedono l'interruzione della gravidanza impunita sono sostituite dalla regolamentazione dell'articolo 4^{bis} capoverso 2 lettera a della Costituzione federale.

1.1.2 Riuscita dell'iniziativa

Con decisione del 18 gennaio 2000 la Cancelleria federale ha stabilito che l'iniziativa popolare «per madre e bambino» è formalmente riuscita¹.

1.1.3 Termine di trattazione dell'iniziativa

In base all'articolo 29 capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli, (LRC)² e all'articolo 2 capoverso 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 concernente l'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici³, il nostro Consiglio ha tempo fino al 18 novembre 2000 per presentare alle Camere il messaggio concernente tale iniziativa avendo deciso di non proporre da parte nostra un controprogetto. L'Assemblea federale decide, entro 30 mesi a partire dalla data del deposito dell'iniziativa, se approvare o no l'iniziativa. L'Assemblea federale può prorogare il termine di un anno se una delle Camere ha preso una decisione su un controprogetto o su un atto legislativo strettamente connesso con l'iniziativa popolare (art. 27 cpv. 1 e 5^{bis} LRC e art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del 26 febbraio 1997 concernente l'entrata in vigore della modifica della legge federale sui diritti politici).

1.1.4 Adeguamento alla nuova Costituzione federale

Le iniziative popolari che si fondano ancora sulla Costituzione federale del 1874 devono essere adeguate nella forma alla nuova Costituzione federale. Il capitolo 3 del decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale⁴ accorda all'Assemblea federale la competenza di procedere a tali adeguamenti.

Di conseguenza, la numerazione degli articoli utilizzata nell'iniziativa popolare «per madre e bambino» dev'essere adeguata conformemente alla sistematica della nuova Costituzione. La numerazione proposta (art. 4^{bis}) sembra indicare che la nuova disposizione potrebbe essere integrata tra i diritti fondamentali. Il testo presenta però tutte le caratteristiche di una norma di attribuzione di competenza. Si tratta infatti di affidare allo Stato il compito di prendere misure di protezione in favore del bambino non ancora nato e di sua madre che si trova in uno stato di bisogno. Il primo capoverso enuncia un obiettivo della Confederazione e le conferisce una competenza legislativa. Il capoverso 2 menziona invece i principi della legislazione federale da emanare. Ad eccezione del capoverso 2 lettera d, che chiama in causa i Cantoni, i due capoversi si rivolgono espressamente ed esclusivamente alla «Confederazione» e al legislatore «federale». Il testo della disposizione costituzionale risulta quindi essere una disposizione attributiva di competenza. Gli autori dell'iniziativa chiedono che siano prese misure di protezione per concretizzare il diritto alla vita sul quale è fondata l'iniziativa. Poiché il mandato legislativo volto a proteggere il diritto alla vita spetta per la maggior parte alla Confederazione, proponiamo di integrare la nuova norma nel Titolo terzo, Capitolo 2, Sezione 8 «Alloggio, lavoro, sicurezza sociale e sanità» nella forma di un articolo 116a. Tale articolo sarà inoltre munito del titolo marginale «Protezione dei bambini non ancora nati».

¹ FF 2000 196

² RS 171.11

³ RU 1997 760

⁴ RU 1999 2556

Proponiamo inoltre di adeguare nel modo seguente la disposizione transitoria (art. 24) proposta dall'iniziativa:

Articolo 196, titolo intermedio

Disposizione transitoria secondo il decreto federale
del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale.

Articolo 197 Disposizione transitoria in seguito all'accettazione
della Costituzione federale del 18 aprile 1999

1. Disposizione transitoria ad art. 116a (Protezione dei bambini non ancora nati)

«Per il periodo fino all'entrata in vigore di una nuova regolamentazione legislativa, tutte le disposizioni del Codice penale svizzero (CP) che prevedono l'interruzione non punibile della gravidanza sono sostituite dalla regolamentazione dell'articolo 116a capoverso 2 lettera a della Costituzione federale.»

Per motivi di chiarezza e precisione utilizzeremo qui di seguito la nuova numerazione.

1.2 Validità

1.2.1 Unità formale

Secondo gli articoli 139 capoversi 2 e 3 nonché 194 capoverso 3 Cost., un'iniziativa per la revisione parziale della Costituzione federale può essere accolta soltanto se è presentata in forma di proposta generica o di progetto elaborato, non essendo ammesse le forme miste. La presente iniziativa è formulata esclusivamente come progetto elaborato. L'unità formale è quindi rispettata.

Il testo delle iniziative formulate in forma elaborata deve esprimere in modo chiaro e preciso lo scopo perseguito, in modo tale che gli aventi diritto di voto possano votare in piena cognizione di causa. Secondo il tenore dell'iniziativa popolare, lo scopo, vale a dire la protezione del nascituro e l'aiuto a sua madre in stato di bisogno, dovrà essere raggiunto attraverso la via legislativa e rispettare il mandato enunciato all'articolo 116a capoverso 2 lettere a-d (nuovo) Cost. L'esame dal punto di vista dell'unità formale non permette di contestare questa opzione che lascia al legislatore la scelta dei mezzi da adottare per attuare l'iniziativa.

1.2.2 Unità materiale

L'esigenza di unità della materia (art. 139 cpv. 3 e art. 194 cpv. 2 Cost.) permette di evitare che un'iniziativa comprenda diversi oggetti senza alcun legame tra di loro sul piano materiale. Tale principio serve a garantire la libera e autentica espressione della volontà popolare.

Nel presente caso, l'iniziativa ha uno scopo preciso: la Confederazione protegge la vita del bambino non ancora nato ed emana direttive per l'aiuto necessario a sua madre in stato di bisogno. La legislazione federale deve rendere punibile qualsiasi atto che causi la morte del bambino non ancora nato e qualsiasi forma di pressione

finalizzata a un tale atto. Tra le diverse parti dell'iniziativa esiste un legame, pertanto nella fattispecie la condizione dell'unità materiale è adempiuta.

1.2.3 Altra condizione di validità

Oltre all'unità della forma e della materia, la nuova Costituzione federale menziona all'articolo 194 capoverso 2 il rispetto delle disposizioni cogenti del diritto internazionale.

Non esistono norme cogenti di diritto internazionale che siano toccate dall'iniziativa popolare.

1.2.4 Attuabilità

Ogni iniziativa popolare è esaminata dal profilo della sua reale attuabilità. Non è escluso che l'applicazione dell'iniziativa «per madre e bambino» possa comportare talune difficoltà di ordine essenzialmente pratico, ma ciò non incide in alcun modo sulla sua reale attuabilità.

L'iniziativa popolare «per madre e bambino» è quindi valida.

2 Scopo e tenore dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «per madre e bambino» rende caduche tutte le disposizioni del Codice penale in materia d'interruzione non punibile della gravidanza. Si tratta segnatamente dell'articolo 120 del Codice penale, dato che le altre disposizioni (art. 118 e 119 CP) rendono l'aborto punibile. Essa chiede l'emanazione di direttive che puniscano chiunque causi la morte di un bambino non ancora nato o vi contribuisca in modo decisivo. Non ammette inoltre che terze persone sottopongano a pressioni la donna incinta per indurla a sopprimere il nascituro (*cpv. 2 lett. a e b*). L'iniziativa prevede una sola indicazione che permette di provocare la morte del bambino non ancora nato. Si tratta del caso in cui la prosecuzione della gravidanza comporta per la madre un pericolo di morte acuto non altrimenti evitabile e dovuto a cause fisiche. Per quanto concerne i casi di gravidanza conseguenti a un atto di violenza, l'iniziativa «per madre e bambino» prevede una regolamentazione speciale. In un simile caso, la donna incinta, dopo avere accertato la gravidanza, può dare il proprio consenso all'adozione del bambino che nascerà (*cpv. 2 lett. c*). La nuova legislazione deve parimenti prevedere delle prestazioni destinate ad aiutare la gestante che si trova in stato di bisogno. In base al *capoverso 2 lettera d*, la responsabilità dell'assistenza spetta ai Cantoni. Questi ultimi possono affidare tale compito a istituzioni private.

3 Parte speciale

Nei Paesi industrializzati, l'ambito della sessualità degli ultimi 30 anni è stato caratterizzato, segnatamente, da un miglior accesso della popolazione ai metodi con-

traccettivi e da uno sviluppo nell'educazione sessuale. Questa doppia evoluzione ha avuto conseguenze sul numero delle gravidanze indesiderate, diventate più rare.

Tuttavia, se a un dato momento si pone comunque la questione dell'interruzione di una gravidanza, ciò va considerato come fallimento del metodo di contraccezione poiché non è stato possibile impedirla. Un siffatto fallimento è palese quando si tratta di adolescenti. Questo fenomeno è ancora poco diffuso in Svizzera, mentre negli Stati Uniti è diventato un vero e proprio problema sociale. Le gravidanze precoci di donne molto giovani non riconducono soltanto all'educazione sessuale quale è praticata oggigiorno – come informare, quale messaggio trasmettere, come aiutare – ma anche più in generale all'uguaglianza sociale, dato che il fenomeno tocca essenzialmente le cerchie socioeconomiche più svantaggiate.

L'interruzione della gravidanza non può quindi essere separata dall'ambito più vasto della salute sessuale e riproduttiva che comprende, ad esempio, i temi quali l'educazione sessuale, la contraccezione, la prevenzione di malattie trasmissibile sessualmente e la pianificazione familiare. E neppure si può prescindere dal contesto socioculturale ed economico nel quale ha luogo.

3.1 Diritto vigente

Secondo gli articoli 118 e 119 CP, l'aborto è punibile se provocato dalla madre o da terzi. Secondo l'articolo 120 CP, l'interruzione della gravidanza è invece autorizzata se praticata allo scopo di preservare la madre da un pericolo, non altrimenti evitabile, che minacci la sua stessa vita oppure minacci seriamente la salute di lei d'una menomazione grave e permanente (cosiddetta indicazione medica). L'interruzione della gravidanza deve presupporre il consenso scritto della donna incinta e l'intervento dev'essere praticato da un medico patentato su parere conforme di un secondo medico patentato.

L'articolo 120 CP autorizza quindi l'interruzione della gravidanza unicamente su indicazione medica. All'epoca⁵ il legislatore pensava in primo luogo a pericoli di natura somatica per la vita e la salute della donna incinta, mentre oggi si applica la nozione estesa di salute così come è definita dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS): la salute è uno stato di completo benessere fisico, psichico e sociale. Ciò implica che non si può imporre a una donna di portare a termine una gravidanza derivante da un atto criminale (cosiddetta indicazione giuridica). Lo stesso vale nel caso in cui all'educazione del bambino sembrano frapporsi ostacoli insormontabili, segnatamente di carattere finanziario (cosiddetta indicazione sociale) o se è prevedibile che il figlio nasca affetto da lesioni fisiche o psichiche (indicazione detta in passato eugenetica, oggi denominata anche embriopatica o genetica). Benché non figurino espressamente quali fatti giustificativi all'articolo 120 CP, tali indicazioni possono, secondo i pareri più diffusi, essere prese in considerazione nella valutazione dell'indicazione medica⁶. Sempre più spesso si ricorre nella pratica alla cosiddetta indicazione psichiatrica, che tiene conto di tutte queste indicazioni.

⁵ Il legislatore del 1937 si è basato su un testo risalente a un avamprogetto di una commissione peritale del 1918 (cfr. messaggio del 30 settembre 1974 per una legge su la protezione della gravidanza e il riordinamento della punibilità dell'aborto (FF 1974 II 611).

⁶ Cfr. Rehberg/Schmid, *Strafrecht III Delikte gegen den Einzelnen*, p. 21, 6ª ed., Zurich, 1994.

Tra i Cantoni esistono tuttavia grandi differenze per quanto concerne l'interpretazione della legge e quindi la sua applicazione. I medici si sentono altresì vincolati dalle proprie convinzioni in merito alla questione dell'interruzione della gravidanza. Ciò può comportare per le persone interessate un'incertezza giuridica e una disparità dinanzi alla legge; la pratica dell'interruzione della gravidanza dipende infatti dall'interpretazione più o meno restrittiva della legge. Nei Cantoni più restrittivi in materia le donne hanno minori possibilità di interrompere la loro gravidanza di quante non ne abbiano nei Cantoni in cui la legge è interpretata in senso più ampio. Tale disparità dinanzi alla legge è all'origine di un «turismo ginecologico».

Dall'introduzione della regolamentazione sull'interruzione della gravidanza, le condizioni e i valori sociali hanno subito un mutamento. La posizione della donna nella società è evoluta. Nel 1971, le cittadine svizzere ottennero il diritto di voto e di eleggibilità; nel 1981, l'articolo costituzionale sull'uguaglianza dei diritti tra uomo e donna fu approvato da popolo e Cantoni. La parità dei sessi fu introdotta per tappe nel diritto della famiglia prima che, nel 1996, entrasse in vigore la legge federale sulla parità dei sessi. Dopo la Seconda guerra mondiale, l'idea di autonomia dell'individuo ha assunto un'importanza crescente. Alla fine degli anni 80, è stato desunto dal diritto fondamentale della libertà personale il diritto di autodeterminazione. In tale contesto, l'aspirazione della donna alla libertà di decisione in materia d'interruzione della gravidanza si è affermata, parallelamente a un atteggiamento più aperto verso la sessualità. Del resto, si osserva un cambiamento dell'immagine tradizionale della famiglia. La donna è sempre più spesso la sola ad assumere la responsabilità dell'educazione dei figli. Sono queste le ragioni per le quali l'interruzione della gravidanza è oggi considerata una questione attinente al diritto di autodeterminazione della donna. Occorre rilevare in proposito che dal 1980 non sono praticamente più state pronunciate sentenze penali in virtù degli articoli 118 e 119 CP (in base all'art. 118 CP: nel 1982 una condanna; nel 1986 due condanne; nel 1988 una condanna; in base all'art. 119 cpv. 2 CP: nel 1997 una condanna)⁷. Ciò dimostra che nella società attuale manca evidentemente la volontà di far applicare le disposizioni penali sull'interruzione non autorizzata della gravidanza. Per quanto riguarda le indicazioni che permettono l'interruzione della gravidanza, tutti i Cantoni svizzeri, ad eccezione di Uri, Obvaldo, Nidvaldo, Appenzello Interno, hanno ammesso, in questi ultimi anni, una pratica più o meno liberale⁸.

3.2 Diritto comparato⁹

Per quanto concerne il diritto in vigore negli altri Paesi, si distinguono gli Stati che autorizzano l'interruzione della gravidanza soltanto se è necessario per salvare la vita della donna incinta, quelli che prevedono un'indicazione medica restrittiva, quelli che associano indicazione medica e indicazione sociale e quelli che hanno optato per la soluzione dei termini. La Svizzera si trova de jure nel gruppo dei Paesi che prevedono unicamente l'indicazione medica.

⁷ Cfr. Statistica delle decisioni pronunciate in virtù degli articoli 118 segg. CP allestita dall'Ufficio federale di statistica.

⁸ Hurtado Pozo, *Droit pénal, Partie spéciale I*, n 273, 3^a ed., Zurigo, 1997.

⁹ Cfr. Eser A./Koch H.-G., *Schwangerschaftsabbruch im internationalen Vergleich*, Teil I, Baden-Baden, 1988.

La regolamentazione più frequente nei Paesi industrializzati è quella del termine. Gli Stati Uniti e la maggior parte dei Paesi europei (Germania, Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Ungheria, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Svezia, Repubblica ceca) hanno optato per questa regolamentazione. Le differenze tra questi Paesi risiedono nell'applicazione: disposizioni figuranti nel Codice penale o in una legge speciale, durata del termine (tra 10 e 24 settimane dopo le ultime mestruazioni), diversa concezione dei consigli forniti agli interessati, ecc. In Spagna, Gran Bretagna e Polonia, l'interruzione della gravidanza è autorizzata soltanto in caso della pertinente indicazione legale. In Canada, nel 1988 la Corte suprema ha deciso che la legge sulla quale si fondava l'interruzione della gravidanza era contraria alla dignità della donna e l'ha annullata.

Nel 1990 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione che chiedeva ai Paesi dell'Unione europea e a quelli dello Spazio economico europeo di «garantire alle donne il diritto di disporre del loro corpo, vale a dire, nella fattispecie, il diritto di scegliere tra la maternità e l'interruzione di una gravidanza non desiderata»¹⁰.

3.3 Interventi parlamentari e politici¹¹

Le disposizioni penali che reggono l'interruzione della gravidanza (art. 118-121 CP) hanno più di cinquant'anni. Molti sono stati gli interventi parlamentari e politici volti a modificare la legislazione in vigore. La presente iniziativa popolare è l'ultima di questi in ordine di tempo. I tentativi intrapresi dal 1971 perseguivano obiettivi diversi; alcuni auspicavano la depenalizzazione totale dell'interruzione della gravidanza, altri tendevano a impedire una liberalizzazione; tutti questi progetti sono stati respinti dal popolo e dai Cantoni¹².

L'ultima proposta di modificare il Codice penale precedente la presente iniziativa popolare, è stata l'iniziativa parlamentare depositata nel 1993 dalla consigliera nazionale Haering Binder. Quest'iniziativa parlamentare vuole depenalizzare l'interruzione della gravidanza durante i primi mesi e introdurre la soluzione dei termini. Nel febbraio 1995, il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa¹³. La Camera bassa riteneva inaccettabili le disparità implicite nel diritto in vigore e che era quindi indispensabile rivedere la vigente legislazione. I lavori della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale sono sfociati in un progetto di legge che prevede la soluzione dei termini. Il relativo rapporto data del 19 marzo 1998¹⁴.

In un'estesa procedura di consultazione che ha coinvolto i Cantoni, i partiti e gli ambienti interessati, la proposta era stata accolta favorevolmente dalla maggioranza. Nel parere del 26 agosto 1998¹⁵ concludiamo a nostra volta che è necessaria una revisione delle disposizioni penali in merito all'interruzione della gravidanza. La

¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo Doc. B3-396/90.

¹¹ Cfr. messaggio del 30 settembre 1974 per una legge su la protezione della gravidanza e il riordinamento della punibilità dell'aborto (FF 1974 II 611 segg.); messaggio del 19 maggio 1976 sull'iniziativa popolare «per la soluzione dei termini» (FF 1976 II 787 segg.); messaggio del 28 febbraio 1983 sull'iniziativa popolare «diritto alla vita» (FF 1983 II 1 segg.).

¹² Cfr. la cronologia menzionata nel rapporto della Commissione federale degli affari giuridici del Consiglio nazionale del 19 marzo 1998, FF 1998 2364

¹³ BU 1995 N 339 segg.

¹⁴ FF 1998 2361

¹⁵ FF 1998 4285

nuova regolamentazione, oltre al diritto di autodeterminazione della donna, deve però tenere conto della responsabilità dello Stato di proteggere il nascituro. Così come è proposta dalla Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, la soluzione dei termini non adempie le nostre condizioni; per tale motivo la respingiamo. Con decisione del 5 ottobre 1998, il Consiglio nazionale ha tuttavia adottato la soluzione dei termini così come era stata proposta dalla sua Commissione degli affari giuridici¹⁶. Il 21 settembre 2000, anche il Consiglio degli Stati ha approvato tale soluzione aggiungendovi però vari emendamenti¹⁷. L'iniziativa parlamentare Haering Binder è stata manifestamente lo spunto per il lancio, nel 1998, dell'iniziativa popolare «per madre e bambino».

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 In generale

Lanciata nel 1998, nel periodo in cui la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale, in seguito all'iniziativa parlamentare Haering Binder, pubblicava il progetto e il rapporto esplicativo per una soluzione dei termini, l'iniziativa popolare «per madre e bambino» può essere considerata come una sorta di «replica» alla soluzione dei termini. Mentre la soluzione dei termini proposta dal Consiglio nazionale tiene conto esclusivamente del diritto di autodeterminazione della donna incinta, il testo dell'iniziativa popolare si limita a una protezione rigorosa del bambino non ancora nato esigendo un aiuto per sua madre in stato di bisogno. Va inoltre rilevato che l'iniziativa non parla né di aborto né di interruzione della gravidanza, ma utilizza i termini «causare la morte di un bambino non ancora nato». L'unico motivo che rende impunito l'«omicidio» di un bambino non ancora nato è il fatto che la prosecuzione della gravidanza comporti per la madre un pericolo di morte acuto non altrimenti evitabile e dovuto a cause fisiche. Si tratta dunque chiaramente ed esclusivamente di un'indicazione medica, così come era prevista dal legislatore storico, quindi in senso restrittivo.

Quando occorre verificare la presenza di un'indicazione medica, la pratica attuale si fonda però sempre sulla nozione di salute così come è definita dall'OMS. Si constata pertanto che l'iniziativa popolare compie innegabilmente un passo indietro rispetto al diritto e alla pratica in vigore. L'accettazione dell'iniziativa popolare equivarrebbe praticamente a un divieto generale di abortire e a un obbligo di partorire. Un'indicazione puramente medica – così come è chiesta dall'iniziativa popolare – che tiene conto unicamente del benessere fisico della gestante sarebbe applicabile soltanto in rari casi. Le donne che intendono interrompere la loro gravidanza sarebbero indotte a ricorrere ad altri mezzi o a rivolgersi a persone non qualificate, esponendosi al rischio di conseguenze gravi per la loro salute. Non vi è alcun dubbio che è necessario rivedere le disposizioni penali in materia di interruzione della gravidanza, ma la via scelta dall'iniziativa popolare è manifestamente inadeguata.

Nel corso dei dibattiti relativi all'iniziativa parlamentare Haering Binder, abbiamo riconosciuto la necessità di rivedere le disposizioni penali in materia di interruzione della gravidanza, ma abbiamo ribadito e sottolineato a più riprese che una nuova

¹⁶ BU 1998 N 1989 segg.

¹⁷ BU 2000 S 533

regolamentazione doveva trovare un equilibrio tra il diritto di autodeterminazione della donna e la responsabilità dello Stato di proteggere il nascituro. Tale equilibrio non si ritrova nell'iniziativa popolare che, con ogni evidenza, non fa che proteggere il bambino non ancora nato obbligando praticamente la madre a partorire.

4.2 In particolare

Il *capoverso 1* dell'*articolo 116a* dell'iniziativa popolare afferma il principio in base al quale la vita del bambino non ancora nato dev'essere protetta e che a tale scopo lo Stato emana direttive per l'aiuto necessario a sua madre in stato di bisogno. Senza precisare le nozioni di «direttive» o di «madre in stato di bisogno», il *capoverso 2* enuncia in termini generali il contenuto di tali «direttive».

Di conseguenza, l'iniziativa lascia alla Confederazione il compito di definire in una legge la nozione di «stato di bisogno». Di fatto, però, sono proprio nozioni imprecise come questa che hanno dato adito ad interpretazioni differenziate del diritto attuale e che hanno originato un'insicurezza giuridica e una disparità dinanzi alla legge. Ci si ritroverebbe pertanto in una situazione insoddisfacente identica a quella che regna già oggi.

Secondo il *capoverso 2 lettera a*, chiunque causa la morte di un bambino non ancora nato o contribuisce in modo decisivo alla sua morte si rende punibile. Contrariamente a quanto avviene nel diritto attuale, non è precisato se la pena sarà la stessa per il medico, per terze persone e per la donna incinta. L'articolo 118 CP prevede una pena minima per un aborto procurato dalla madre e un'incriminazione più grave per le terze persone (art. 119 CP). Nel dibattito generale sull'interruzione della gravidanza in corso attualmente, uno dei principali punti sui quali i pareri sono meno divergenti è proprio la volontà di allentare la repressione che colpisce la donna interessata¹⁸. Inoltre, il divieto postulato dall'iniziativa popolare equivale praticamente a un obbligo per la donna incinta di far nascere il bambino ad ogni costo, a meno che la prosecuzione della gravidanza non comporti per lei un pericolo di morte acuto non altrimenti evitabile e dovuto a cause fisiche. Questa condizione estremamente restrittiva costituisce un'indicazione che terrebbe conto unicamente dello stato di salute fisico della donna incinta.

L'indicazione medica, così come è praticata oggi, si fonda su una nozione ampia di salute e tiene conto – a seconda del Cantone in modo diverso – delle indicazioni giuridica, embriopatica e sociale. L'iniziativa popolare respinge tutte queste indicazioni mantenendo soltanto l'indicazione medica in senso stretto. L'iniziativa non precisa neppure chi deve accertare, e con quali mezzi, se la prosecuzione della gravidanza comporti per la madre un pericolo di morte e se sia un pericolo acuto e dovuto a cause fisiche. La futura legislazione dovrà dare delle risposte a tutte queste domande. Rammentando che il nostro Consiglio si è sempre pronunciato a favore di una nuova regolamentazione chiara che tenga conto sia degli interessi del bambino non ancora nato sia di quelli della gestante, e in considerazione dei motivi esposti precedentemente, respingiamo la *lettera a*.

La *lettera b*, disposizione in base alla quale qualsiasi forma di pressione, finalizzata alla soppressione di un bambino non ancora nato, è inammissibile, si rivolge a terzi,

¹⁸ Cfr. Hurtado Pozo, op. cit., n. 237.

ma in primo luogo al padre del futuro bambino e ai congiunti della gestante. L'attuazione pratica di questa disposizione potrebbe però incontrare grosse difficoltà.

Nel caso in cui la gravidanza sia una conseguenza di atti di violenza, la *lettera c* prevede una regolamentazione speciale consistente nella possibilità per la madre di dare il suo consenso all'adozione del suo futuro figlio. Ciò implica che la donna incinta porti a termine la gravidanza e dia alla luce un figlio non desiderato e frutto di un crimine. Quest'obbligo di partorire in seguito a una violenza è inaccettabile e dev'essere respinto. Non si può infatti chiedere alla donna incinta di accettare una gravidanza risultante da un'infrazione contro le norme civili. Oggi una donna che rimane incinta in seguito a una violenza può interrompere la sua gravidanza se sono adempite le condizioni dell'indicazione psichiatrica¹⁹.

L'attuazione dell'iniziativa richiederebbe un adeguamento delle disposizioni del Codice civile svizzero (CC) sull'adozione²⁰, in particolare dell'articolo 265b CC che regola il momento del consenso all'adozione. Tale disposizione prevede infatti che la madre non può dare il proprio consenso prima di sei settimane dalla nascita del bambino. Inoltre, il consenso può essere revocato nelle sei settimane seguenti. Lo scopo di questa norma è di evitare che la donna sia indotta o costretta a cedere suo figlio in un momento in cui potrebbe trovarsi in uno stato depressivo dovuto alla gravidanza²¹. In pratica, la donna incinta può in qualsiasi momento, quindi anche già durante la gravidanza, manifestare la volontà di non tenere il suo futuro bambino e cederlo in vista di un'adozione. La madre sa che sin dal momento della nascita il bambino sarà collocato in attesa del suo consenso alla scadenza del termine legale e che, in assenza di una revoca, il consenso acquista efficacia. Il consenso così come è previsto dall'iniziativa non sarebbe però una semplice dichiarazione d'intenti ma, non appena dato, produrrebbe i suoi effetti giuridici. Anche nel caso di una gravidanza conseguente a una violenza una simile regolamentazione non sarebbe proficua né per la madre né per il futuro figlio. Del resto, l'iniziativa sarebbe contraria all'articolo 5 numero 4 della Convenzione europea sull'adozione dei minori²² che prevede lo stesso termine di riflessione. Per tutti questi motivi la *lettera c* va respinta.

In base alla *lettera d*, i Cantoni sono incaricati di accordare l'aiuto necessario alla madre che, a causa della sua gravidanza, si trova in uno stato di bisogno. Essi possono chiedere la collaborazione di istituzioni private. La protezione del bambino non ancora nato non dev'essere garantita unicamente dal diritto penale ma deve prevedere un aiuto che va accordato alla donna sia come gestante sia come madre che ne ha bisogno dopo la nascita di suo figlio. In quest'ottica, l'obiettivo perseguito dall'iniziativa è di creare una solidarietà dell'intera popolazione con la donna in stato di bisogno. Tranne che per il problema della definizione della nozione di «stato di bisogno», quest'obiettivo è certamente degno di nota. Tuttavia, occorre ricordare in tale contesto che, già dal 1981, i Cantoni hanno l'obbligo di istituire consultori di gravidanza²³. In tutti i Cantoni, questi consultori, introdotti nel 1984, offrono con-

¹⁹ Stratenwerth, Schweiz. Strafrecht, Besonderer Teil I, 5^a ed. Berna, 1995 § 2 n 13; Trechsel, StGB Kurzkommentar, 2^a ed., Zurigo, 1997, art. 120 n. 10; Rehberg/Schmid, op. cit., p. 21.

²⁰ RS 210

²¹ Cfr. messaggio del 12 maggio 1971 concernente la revisione del CC (FF 1971 I 1248, ed. francese).

²² RS 0.211.221.310

²³ Legge federale del 9 ottobre 1981 sui consultori di gravidanza, RS 857.5 e relativa ordinanza del 12 dicembre 1983, RS 857.51

sulenza e aiuto alle donne incinte che vi si rivolgono e a tutte le persone direttamente interessate dalla gravidanza. La consultazione è gratuita e concerne l'assistenza pubblica e privata sulla quale queste persone possono contare per portare a termine la gravidanza, le conseguenze mediche di un'interruzione e la prevenzione della gravidanza. La *lettera d* può e deve essere accolta favorevolmente, ma l'obiettivo che persegue è già realizzato dal diritto in vigore.

In definitiva, l'iniziativa popolare propone una disposizione transitoria in base alla quale tutte le disposizioni del CP che prevedono l'interruzione non punibile della gravidanza sono sostituite dalla regolamentazione dell'articolo 116a capoverso 2 lettera a Cost. fino all'entrata in vigore di una nuova regolamentazione legale in materia. Ciò significa che la soluzione delle indicazioni mediche prevista all'articolo 120 CP sarebbe abolita a partire dal giorno successivo alla votazione e che ogni interruzione della gravidanza sarebbe praticamente punibile in attesa di una nuova legislazione in materia di interruzione della gravidanza secondo il nuovo mandato costituzionale. Ci si ritroverebbe allora in una situazione delicata dove sarebbe applicabile la sola indicazione medica restrittiva e che vanificherebbe purtroppo gli sforzi intrapresi allo scopo di trovare un equilibrio tra i diversi interessi in causa.

Per tutte queste ragioni, respingiamo l'iniziativa popolare «per madre e bambino». In varie occasioni, in passato (cfr. n. 3.3) e più recentemente nel 1998, ci è stato chiesto di esprimere un parere su progetti per una nuova regolamentazione dell'interruzione della gravidanza. Pur respingendo la soluzione dei termini, abbiamo riconosciuto la necessità di rivedere il Codice penale nel senso di un adeguamento del diritto alla realtà. Non soltanto abbiamo riconosciuto la necessità di una revisione, ma abbiamo anche ribadito l'importanza di trovare una soluzione che tenga conto della protezione del nascituro e degli interessi della donna incinta. Così come proposta dal Consiglio nazionale nel quadro dell'iniziativa parlamentare Haering Binder, la soluzione dei termini soddisfa soltanto una delle due condizioni. Lo stesso dicasi per l'iniziativa popolare «per madre e bambino», benché essa vada in direzione opposta. La protezione del bambino non ancora nato risulta andare a scapito dell'autodeterminazione della donna. Dal nostro punto di vista, è indispensabile tendere verso una nuova regolamentazione che si collochi nella scia del movimento avviato nel corso degli anni, soprattutto in relazione alle conquiste sociali della donna. Riteniamo, tuttavia, che spetti allo Stato assumere la sua parte di responsabilità allorché si tratta di proteggere il nascituro. Evidentemente, la difficoltà risiede nel fatto di collegare tale esigenza con il diritto di autodeterminazione della donna e di trovare un equilibrio tra queste due condizioni necessarie.

5 Eventualità di un controprogetto

Per i motivi esposti sopra, proponiamo di respingere l'iniziativa popolare «per madre e bambino» senza presentare un controprogetto. Auspichiamo tuttavia che la discussione intavolata dalle Camere sull'iniziativa parlamentare Haering Binder pervenga a una soluzione degna della nostra società e che tenga conto della protezione del nascituro e degli interessi della donna incinta. La regolamentazione dell'interruzione della gravidanza non deve in nessun caso essere assoggettata unicamente al diritto penale, ma deve iscriversi in un concetto sociopolitico globale. In tale contesto, occorrerà adottare diverse misure collaterali. Tra queste, vanno citate

le misure collaterali proposte dalla mozione del 5 ottobre 1998²⁴ della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale. Esse si riferiscono in gran parte ai compiti spettanti ai consultori di gravidanza. Nel campo medico, la legge federale sull'assicurazione malattia (LAMal)²⁵ contiene disposizioni che prevedono l'assunzione dei costi delle prestazioni specifiche per la maternità e per l'interruzione della gravidanza. Per quanto concerne gli assegni familiari, si stanno attualmente discutendo due progetti; il primo, come chiesto da un'iniziativa parlamentare Fankhauser²⁶, intende fissare un importo minimo per tali assegni applicabile su scala nazionale e il secondo tende, nell'ambito del progetto «Nuova perequazione finanziaria», a una legislazione unificata e neutra in materia di costi²⁷. In seguito al rifiuto in votazione popolare di un progetto di legge sull'assicurazione maternità, la questione della protezione della maternità è sollevata da vari interventi parlamentari. In tale contesto, il nostro Consiglio è del parere che occorra migliorare la regolamentazione attuale sulla perdita di guadagno in caso di maternità, avvertasi insoddisfacente dal punto di vista sociopolitico, e si è impegnato a proporre al Parlamento un progetto di soluzione durante la legislatura in corso.

Per realizzare dette misure sarà necessario modificare non soltanto il diritto penale bensì anche diverse altre leggi federali, senza dover però operare una modifica della Costituzione.

Visto quanto precede e tenuto conto dei lavori legislativi in corso al Parlamento, proponiamo di rinunciare a presentare un controprogetto.

6 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Per la Confederazione

Le modifiche legislative richieste dall'iniziativa popolare non hanno conseguenze né sull'effettivo del personale né di carattere finanziario per la Confederazione.

6.2 Per i Cantoni

L'iniziativa popolare chiede espressamente ai Cantoni di accordare l'aiuto necessario alla madre che si trova in uno stato di bisogno dovuto alla gravidanza. Non è escluso che i consultori di gravidanza esistenti debbano essere dotati di mezzi supplementari per adempiere questo compito che già oggi sono tenuti a svolgere. Al momento attuale tali spese supplementari non sono quantificabili.

²⁴ Cfr. Postulato CAG-CN 98.3047 Interruzione della gravidanza. Misure collaterali.

²⁵ Cfr. art. 29 (Maternità) e art. 30 (Interruzione non punibile della gravidanza) LAMal, RS **832.10**

²⁶ Iniziativa parlamentare Fankhauser 91.411 Prestazioni familiari, BU **1992** N 215 segg.; cfr. anche FF **1999** 2759 e FF **2000** 4167.

²⁷ Cfr. Rapporto finale dell'organizzazione di progetto istituita congiuntamente dal DFF e dal CGC, del 31 marzo .1999, p. 81-82.

La Commissione europea dei diritti dell'uomo non ha espressamente voluto stabilire in che misura la nozione di vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)²⁸ includesse la vita del bambino non ancora nato²⁹. Siccome le legislazioni nazionali dei diversi Stati membri divergono considerevolmente, la Commissione ha lasciato loro una certa libertà d'apprezzamento riconoscendo però esplicitamente la possibilità di limitare la protezione della vita mediante norme che reggono l'interruzione della gravidanza in favore di una protezione della madre³⁰.

L'iniziativa popolare non è quindi in contraddizione con la giurisprudenza degli organi della CEDU.

Né il diritto comunitario né il diritto dell'Unione europea prevedono norme relative all'interruzione della gravidanza.

Del resto, come è precisato nel precedente numero 4.2, la regolamentazione relativa all'adozione proposta dall'iniziativa non corrisponderebbe a quanto prevede la Convenzione europea in materia di adozione di minori.

8

Conclusione

Respingiamo l'iniziativa popolare «per madre e bambino - per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno». Riteniamo che la presente proposta non costituisca il modo adeguato di disciplinare l'interruzione della gravidanza, in quanto non tiene sufficientemente conto di tutti gli interessi in gioco e dei cambiamenti intervenuti nella società nel corso degli ultimi decenni. Inoltre, l'iniziativa contiene proposte che, se messe in atto, avrebbero conseguenze insoddisfacenti se non addirittura inaccettabili.

Per tutte queste ragioni, proponiamo alle Camere di raccomandare al popolo e ai Cantoni di respingere senza controprogetto l'iniziativa «per madre e bambino - per la protezione del bambino non ancora nato e per l'aiuto a sua madre in stato di bisogno».

2422

²⁸ RS 0.101

²⁹ Rapporto della Commissione europea dei diritti dell'uomo nella causa *Brüggemann und Scheuten/ D*, DR 10, 115.

³⁰ (Nr. 8416/79, *X./UK*, DR 19, 244; Nr. 17004/90, *H./Norwegen*, DR 73, 155).