

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori VERONESI, ARENA, BALBO, CHIARIELLO e PREMOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GENNAIO 1970

Abrogazione delle norme che vietano la propaganda anticoncezionale e regolamentazione della vendita dei farmaci ad azione progestativa

ONOREVOLI SENATORI. — La regolamentazione delle nascite attraverso una disciplina che salvaguardi le esigenze del problema nelle sue implicazioni di carattere etico e sanitario è una necessità che viene ormai avvertita da sempre maggiori strati della opinione pubblica. Se l'argomento fino a qualche anno fa interessava soltanto gli studiosi di sociologia, gli economisti e i medici oggi si propone in tutta la sua drammatica evidenza ai cittadini, in quanto non è affatto esagerato affermare che ad esso è legato finanche il futuro del Paese. È quindi improcrastinabile che il Parlamento affronti la questione con serenità e consapevolezza scevre da quelle inibizioni che possono derivare da un gretto tradizionalismo e da un malinteso senso della morale che, in definitiva, costringe ad ignorare una realtà che travaglia gli uomini più sensibili e nello stesso tempo crea incertezze e inquietudini in milioni di italiani.

La materia è stata già ripetutamente portata all'attenzione del Parlamento sia nelle precedenti che nella volgente legislatura con numerose iniziative che non hanno potuto finora tradursi in dettato legislativo.

Tali iniziative costituiscono il naturale sbocco di una istanza collettiva tendente ad ottenere l'abrogazione di disposizioni di legge ormai non solo anacronistiche ed antidemocratiche ma anche pericolose per un organico sviluppo del Paese. Infatti, è ormai diffusa cognizione che un disordinato incremento demografico può compromettere lo equilibrio della economia e quindi della evoluzione del progresso, non potendo la società creare nuove fonti di lavoro e di sostentamento con lo stesso vertiginoso ritmo di progressione con cui si verifica l'aumento della popolazione.

È noto che i Paesi più evoluti, vigili sulle sorti future delle popolazioni, hanno da tempo adottato provvedimenti che pur senza ledere la libertà individuale del diritto alla procreazione, consentono — attraverso una propaganda seria e obiettiva — l'adozione di quelle misure atte a porre freno al disarmonico incremento demografico. Anche nei Paesi sottosviluppati i governi, preoccupati del divario in costante aumento tra aumento della popolazione e disponibilità di posti di lavoro e di risorse di sostentamento, si orientano verso una dif-

fusione capillare nella massa di propagande anticoncezionali capaci di frenare la proliferazione della natalità.

In Italia — unico Paese progredito insensibile al problema della esplosione demografica — si procede in questo pur vitale settore con colpevole lentezza ed incertezza, quando non addirittura indifferenza. Eppure è fin troppo evidente che gli invocati provvedimenti atti a disciplinare una politica di denatalizzazione sono ormai improcrastinabili. Peraltro va evidenziato che una grandissima parte della popolazione già attua, in umiliante e rischiosa clandestinità, pratiche volte ad impedire la nascita di figli indesiderati. Il divieto dell'uso di contraccettivi e le sanzioni che vietano la propaganda denatalistica, conducono paradossalmente all'aumento delle pratiche abortive che minano fisicamente e psichicamente la donna, quando non costituiscono un pericolo mortale per colei che vi si sottopone.

Dall'esame delle risultanze cui sono recentemente pervenuti studiosi di indubbia scienza e prestigio morale; alla luce di quanto in questo settore si è realizzato nei Paesi all'avanguardia del progresso; dalla considerazione — infine — che, come già accennato, una regolamentazione dello sviluppo demografico costituisce la necessaria premessa per salvare il Paese dalla jattura della miseria in un non lontano futuro; si addivene agevolmente alla conclusione che una ben disciplinata politica denatalistica rappresenta una necessità per il bene della collettività e per la stessa difesa della specie.

Nel nostro Paese vigono leggi imposte dal regime fascista che l'attuale Costituzione ripudia. In particolare l'articolo 553 del codice penale, alcune parti degli articoli 112 e 114 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e l'articolo 2 del regio decreto 31 maggio 1946, n. 561, sul sequestro dei giornali, vietando una qualsiasi propaganda volta ad ottenere una limitazione delle nascite si conformano alla superata concezione che « il numero è potenza » e che, di conseguenza, la lievitazione costante della natalità avrebbe consentito all'Italia una politica espansionistica di colonizzazione e di dominio.

Il regime democratico oggi vigente in Italia aborre l'aggressione e la violenza; d'altra parte ravvisa giustamente la difesa della specie, non in senso di sopraffazione verso terzi e di « dominio razziale », ma come miglioramento fisico e morale del cittadino: obiettivi che possono essere raggiunti solo con un ordinato sviluppo economico e sociale. Da qui l'assurda situazione d'una legislazione che mantiene in vigore norme rivolte a conseguire obiettivi che la nazione ripudia; e la necessità impellente di creare nuove norme che rispondano alle esigenze del tempo attuale, con visione ampia e serena d'una laboriosa collaborazione con altri popoli, alle cui concezioni sulla esigenza di una limitazione delle nascite l'Italia ha aderito approvando negli organismi internazionali le soluzioni improntate al conseguimento di tale obiettivo.

Ciò premesso la propaganda anticoncezionale intesa ad ottenere un controllo delle nascite va esaminata sotto tre aspetti: giuridico, sociale, sanitario.

Ma prima di esporli è bene ricordare lo studio redatto dal Ministero della sanità che con acume e obiettività esamina tutti gli aspetti della situazione e perviene a conclusioni che non possono che essere illuminanti per il legislatore.

*Aspetto giuridico.* — È fuori di dubbio che l'articolo 553 del codice penale e gli articoli 112 e 114 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, contengono gravi limitazioni alla libertà individuale di divulgazione del libero pensiero e alla comunicazione scientifica.

E ciò in palese contrasto con l'articolo 21 della Costituzione che testualmente recita: « Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione. La stampa non può essere soggetta a autorizzazioni o censure ».

La Corte costituzionale ha riconosciuto in una sua sentenza che « la libertà di manifestazione del pensiero — che fra le libertà fondamentali proclamate e protette dalla nostra Costituzione è una di quelle che meglio caratterizzano il regime vigente

nello Stato, quale condizione del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico e sociale — non può essere assoggettata a limitazioni sostanziali se non per legge (riserva assoluta di legge) e sul fondamento di precetti o principi costituzionali, siano essi esplicitamente enunciati dalla Costituzione, o si possano trarre invece da questa mediante interpretazione ».

Tuttavia dopo questa confortante enunciazione la Corte, con sentenza del 19 febbraio 1965, n. 9, ha respinto l'eccezione di incostituzionalità delle citate norme, anche se ha precisato che il divieto alla propaganda anticoncezionale va inteso e interpretato nel senso che esso « è rivolto a scritti e disegni che per il modo in cui sono redatti, offendono il buon costume ».

Questa interpretazione, però, non è stata fatta propria dalla magistratura ordinaria la quale, come è noto, non si considerò vincolata dalla interpretazione della Corte costituzionale.

Ciò principalmente perchè, ove venisse data all'articolo 553 del codice penale l'interpretazione suggerita dalla Corte costituzionale, detta norma risulterebbe costituire, a seconda delle circostanze, un inutile duplicato dei seguenti articoli del codice penale: 527 (atti osceni); 528 (pubblicazioni e spettacoli osceni); 725 (commercio di scritti, disegni o altri oggetti contrari alla pubblica decenza); 726 (atti contrari alla pubblica decenza; turpiloquio).

È per questo che l'articolo 553 del codice penale e le norme similari del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza continuano a rappresentare tuttora una ingiusta violazione alla libertà dei cittadini, e degli scienziati in particolare, alcuni dei quali sono stati condannati, anche dopo l'interpretazione che dell'articolo 553 del codice penale ha dato la Corte costituzionale, malgrado sia stata riconosciuta la natura eminentemente scientifica delle conferenze che avevano tenuto.

Da qui l'urgenza di rivedere, modificare, correggere, se necessario creare *ex novo* un sistema di leggi che sgomberi il terreno da

perplexità, dubbi e da interpretazioni spesso contraddittorie.

Al posto della legislazione vigente devono sorgere nuove norme che liberando la propaganda denatalistica da ogni aspetto di immoralità, consentano la libera informazione scientifica e la divulgazione dell'uso dei contraccettivi, finora svolta in clima di semiclandestinità.

*Aspetto sociale.* — Le allarmanti statistiche d'incremento demografico mondiale sono ormai note a tutti per essere considerate alla stregua di una rivelazione per iniziati. Basterà ricordare che la popolazione mondiale calcolata in 250 milioni di unità all'inizio della nostra era, solo verso il 1600 fu raddoppiata raggiungendo i 500 milioni. Ma già nel 1798 Malthus lanciava un primo grido di allarme annunciando la famosa legge che porta il suo nome, e secondo la quale le popolazioni tenderebbero ad aumentare in proporzione geometrica, mentre le risorse e i mezzi aumenterebbero soltanto in proporzione aritmetica. Malthus d'altra parte non poté considerare gli enormi progressi scientifici che sarebbero venuti nei secoli a lui successivi e che, nel nostro secolo, con la vittoria della scienza su molte malattie, le migliorate condizioni di vita, la migliore igiene, prolungando la durata media della vita umana concorrono all'aumento delle popolazioni.

Dal 1850 ad oggi la popolazione del globo si è triplicata, ed ammonta oggi a circa tre miliardi di unità. Autorevoli studiosi, valutando l'incremento annuo nella misura dell'1,9 per cento, calcolano che intorno all'anno duemila, la popolazione del globo sarà di sei miliardi di anime.

Sono queste le cifre che hanno destato angoscia nel mondo e promossero nel 1966 una conferenza internazionale a Washington alla quale parteciparono cinquemila delegati; conferenza dalla quale si levò l'invocazione agli Stati Uniti perchè finanziassero, su un piano mondiale, una campagna per il controllo delle nascite e per arginare la paurosa espansione numerica delle popolazioni.

Proprio quando tanti Stati non sono rimasti sordi al problema, l'Italia non può ignorare i pericoli del superaffollamento, e non partecipare alla campagna denatalistica in atto nei Paesi più progrediti.

Il nostro Paese ha bisogno d'un controllo delle nascite, onde evitare che l'illimitata proliferazione conduca in brevissimo tempo alla paralisi della faticosa evoluzione economica e sociale in corso di attuazione.

Al profilo sociale del problema non può essere disgiunto quello religioso e morale.

Come è stato sottolineato opportunamente in recenti studi anche « nelle nazioni cattoliche europee » c'è un'attesa commista a irrequietezza. Incerta appare la situazione dal punto di vista ecclesiastico. Un progresso — si nota — è stato recato dal Concilio Vaticano II il quale, oltre ad aver stabilito il principio della procreazione responsabile, attribuendo ai coniugi il potere di decidere il numero dei figli da procreare, ha perfino riconosciuto la validità dell'atto sessuale come « atto d'amore » non necessariamente subordinato a fini procreativi, laddove fino a recentissima epoca il piacere dell'atto sessuale dei coniugi veniva considerato peccaminoso se non avente per fine la procreazione.

Lo stesso pontefice Paolo VI non è rimasto insensibile al problema ed ha nominato un'apposita commissione per lo studio della limitazione delle nascite, pur nell'ambito dei principi morali della Chiesa. Che poi ci siano state remore, ripensamenti, incertezze, non significa che il problema non esista anche per la Chiesa, la quale fino a qualche tempo fa respingeva categoricamente qualsiasi possibilità di dialogo.

D'altra parte la famosa « pillola cattolica » trova ormai un sempre maggior numero di sostenitori nell'ambito della Chiesa; è pertanto evidente che la questione lungi dall'essere accantonata, è suscettibile di nuovi sviluppi che non potranno non approdare a quella soluzione logica, che ci si attende.

Tuttavia è chiaro che lo Stato deve prescindere da considerazioni di carattere meramente religioso e non sentirsi condizionato nei suoi provvedimenti legislativi da

astratte condanne che possono derivare dalle norme morali d'un sistema religioso. Dovere dello Stato è quello di garantire la libertà di scelta dei cittadini, ma nello stesso tempo di renderli avvertiti dei problemi della Nazione e dei modi di risolverli chiedendo la collaborazione di tutti.

*Aspetto sanitario.* — È questo senza dubbio l'aspetto più scottante del problema della politica di denatalizzazione mediante l'uso di contraccettivi. Il meccanismo degli anticoncezionali è tuttora materia di specialisti, ed è poco noto o ignorato del tutto dai profani. Per cui si incorre in due pericoli: o se ne fa uso indiscriminato con leggerezza e senza il controllo sanitario; oppure si ha degli anticoncezionali un pregiudiziale terrore, per cui nei loro confronti si manifesta un rifiuto a priori.

Questa situazione può essere rimossa soltanto da una diligente e intelligente propaganda divulgativa degli anticoncezionali, effettuata con sistemi razionali e scientifici attraverso dispensari e ambulatori dove sanitari specializzati forniscano tutti i chiarimenti necessari e, all'occorrenza, regolino con opportuni controlli l'uso di contraccettivi.

Così operando, ne siamo certi, si contrasterebbe la denatalizzazione mediante aborto che pure oggi è drammaticamente diffusa nel nostro Paese. Quelle che con tragico senso dell'umorismo sono state definite le « fabbriche degli angeli » pullulano in Italia. Studiosi di indubbia serietà fanno ascendere ad un milione il numero degli aborti procurati che ogni anno si verificano in Italia. Purtroppo tale pratica cruenta si svolge nella più completa clandestinità e, quindi, è monopolio di individui senza scrupoli, spesso impreparati professionalmente. Gli indici di mortalità per aborto procurato sono agghiaccianti: variano dal tre al dieci per mille. E si tratta di cifre non definibili, in quanto la stessa clandestinità della pratica abortiva ne sottrae i risultati ad ogni documentabile controllo statistico. Le « fabbriche degli angeli » inoltre procurano un giro di centinaia di milioni agli speculatori che spregiudicatamente vi si dedicano.

Di fronte ad una simile situazione sarebbe inconcepibile quanto colpevole acquiescenza ostinarsi ad ignorare il problema.

Scientificamente è accertato — sia pure nel breve documentato statistico relativo a soli dieci anni — che i contraccettivi non producono apprezzabili danni all'organismo della donna. La quale viceversa, è sempre fisicamente e psichicamente minata dalla esperienza abortiva.

Gli studi esperiti nel settore dei farmaci contraccettivi (dettagliatamente ed esaurientemente raccolti nel n. 5 del *Notiziario della Amministrazione sanitaria* nel maggio 1967), l'osservazione di medici specializzati, il controllo di sanitari in continuo contatto con la materia, dimostrano che i contraccettivi, salvo i casi bene accertati, non sono dannosi. Viceversa tutti gli studiosi sono concordi nel riconoscere la necessità d'un controllo medico preventivo e durante l'uso dei contraccettivi per accertare eventuali casi di controindicazione e di intollerabilità.

Il problema è stato affrontato in più sedi e tutte le conclusioni escludono la pericolosità dei contraccettivi. In proposito il rapporto sui contraccettivi orali della *Food & Drug Administration* così si esprime: « il comitato non trova attualmente dati scientifici adeguati comprovanti che questi composti siano pericolosi per l'impiego nella donna. Il comitato ha tuttavia preso piena cognizione di taluni effetti collaterali assai infrequenti ma gravi, e di possibili rischi teorici suggeriti dai dati degli esperimenti su animali e da alcune modificazioni metaboliche in soggetti umani.

In ultima analisi, ciascun medico deve valutare sia i vantaggi che i rischi di questo metodo di contraccezione, comparativamente ad altri metodi disponibili e alla non attuazione di pratiche contraccettive.

Egli può far ciò consapevolmente, soltanto se possiede una spassionata conoscenza dei dati disponibili».

A conclusioni analoghe pervenne il rapporto dell'OMS (n. 326, giugno 1966), e specificamente: « Gli esami di laboratorio eseguiti sulle donne che usano contraccettivi orali hanno rivelato che tali donne presentavano un certo numero di deviazioni dalle

norme riconosciute, ma le deviazioni che potrebbero avere una importanza patologica sono rare, seppure ve ne sono ».

Dagli studi esistenti in materia si evince che sono da escludersi anche danni al neonato concepito dopo l'uso dei contraccettivi, e al neonato allattato durante l'uso di detti contraccettivi, allo scopo di prevenire nuove gravidanze; del pari sembra essere esclusa con piena certezza la possibilità di un'azione cancerogena da parte degli anticoncezionali finora sperimentati.

*Conclusioni.* — Da quanto premesso appare evidente la necessità di giungere, nel più breve tempo possibile, ad una normativa che regoli la divulgazione dell'uso dei contraccettivi ai fini di una campagna di denatalizzazione nel Paese.

Perchè ciò si realizzi nel migliore dei modi, con il rispetto del pudore, e con le massime garanzie igienico-sanitarie è indispensabile:

a) abrogare le leggi che allo stato fanno divieto di propaganda volta a limitare la procreazione, e vietano altresì la divulgazione di conoscenza dell'uso dei contraccettivi;

b) rendere edotta l'opinione pubblica dei danni che una disordinata esplosione demografica arreca alla società, e dei pericoli alla integrità fisica della donna che derivano da un numero di maternità non ragionevolmente distanziate nel tempo;

c) istituire le necessarie strutture sanitarie — ambulatori, dispensari, consultori — idonee a dare gli opportuni chiarimenti circa l'uso di preparati anticoncezionali e, all'occorrenza, seguire con controlli sanitari le donne che usano contraccettivi.

Al perseguimento dei suddetti scopi è appunto diretto il presente disegno di legge che, dopo aver opportunamente modificato, con il primo articolo, il primo comma dell'articolo 552 del codice penale al fine di precisare che la procurata impotenza alla procreazione va punita solo se è permanente, prevede, con l'articolo 2, di sostituire l'articolo 553 del codice penale con un nuo-

vo articolo in cui si punisca l'incitamento all'aborto e la propaganda dei mezzi atti a procurarlo. A prima vista si può essere indotti a ritenere che tali ipotesi siano già vietate dall'articolo 414 del codice penale che genericamente punisce l'istigazione a delinquere. Ad un più attento esame appare però manifesto che l'incitamento, e più ancora, la propaganda, son ben diversi dalla istigazione di cui si può dire che costituiscono delle ipotesi meno gravi che è necessario punire per la possibilità che taluni soggetti vengano convinti all'aborto.

Per le altre norme che vietano la propaganda anticoncezionale, e precisamente per gli articoli 112 e 114 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e per l'articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561, il presente disegno di legge si limita a prevedere, all'articolo 3, la soppressione di dette disposizioni delle parole « ad impedire la procreazione ». Ciò in attesa e con l'auspicio che una generale e sollecita riforma del testo unico delle leggi

di pubblica sicurezza modifichi più profondamente anche tali articoli.

Come abbiamo detto nessun pericolo può derivare dall'abrogazione delle norme che vietano la propaganda anticoncezionale; nell'interesse della salute pubblica è però necessario che, una volta liberalizzata detta propaganda, l'uso dei farmaci progestativi avvenga dietro controllo medico e che la loro vendita sia ammessa solo con la certezza che il loro uso non è nocivo. Al perseguimento di tali scopi sono appunto diretti gli articoli 4 e 5 del presente disegno di legge.

Nello stesso tempo è anche opportuno combattere l'ignoranza che l'attuale divieto di propaganda anticoncezionale ha diffuso. È per questo che con l'articolo 7 si è previsto che i servizi sanitari pubblici svolgano azione di guida ed assistenza costituendo anche appositi dispensari e consultori.

I motivi sopra esposti ci fanno confidare che vorrete dare la vostra approvazione a quanto da noi proposto.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

Il primo comma dell'articolo 552 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Chiunque compie, su persona dell'uno o dell'altro sesso, col consenso di questa, atti diretti a renderla impotente alla procreazione in modo permanente è punito con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da lire mille a cinquemila ».

## Art. 2.

L'articolo 553 del codice penale è sostituito dal seguente:

« *Articolo 553. — (Incitamento all'aborto).* — Chiunque pubblicamente incita all'aborto o fa propaganda a favore dei mezzi atti a procurarlo è punito con la reclusione fino a un anno e con la multa fino a lire diecimila.

Tali pene si applicano congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro ».

## Art. 3.

Al primo comma dell'articolo 112 e al primo comma dell'articolo 114 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nonchè al primo comma dell'articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 561, sono soppresse le parole: « ad impedire la procreazione o ».

## Art. 4.

I farmaci a funzione progestativa non possono essere messi in vendita prima che siano stati inclusi nell'elenco della farmacopea ufficiale e senza che sia stata dimostrata la loro atossicità.

Le specialità medicinali a funzione progestativa possono essere messe in vendita solo dopo l'avvenuta registrazione.

Le ditte farmaceutiche produttrici di dette specialità e farmaci sono tenute ad osservare, per quanto riguarda le indicazioni da apporre all'esterno dei contenitori dei suddetti farmaci, le disposizioni che verranno in proposito emanate dal Ministro della sanità con proprio decreto.

#### Art. 5.

La vendita al pubblico di qualsiasi farmaco o medicinale a funzione progestativa è consentita solo dietro presentazione di ricetta medica non ripetibile e di validità limitata a sei mesi.

La ricetta medica deve essere ritirata dal farmacista e dallo stesso conservata.

La somministrazione dei contraccettivi orali o di qualsiasi altro tipo deve essere effettuata sotto diretto controllo e sotto la responsabilità del medico.

#### Art. 6.

I servizi pubblici sanitari, ai fini della tutela della salute di cui all'articolo 32 della Costituzione, sono tenuti a svolgere azione di guida e di assistenza per il corretto uso dei vari mezzi di controllo delle nascite, con la rigorosa osservanza dei limiti imposti dal rispetto della persona umana. A tal fine possono costituire appositi dispensari e consultori per il pubblico.

I competenti ordini e collegi professionali possono istituire corsi di aggiornamento per sanitari per metterli in grado di esercitare la predetta azione di guida ed assistenza.