



22.075

Messaggio concernente l'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica»

del 9 dicembre 2022

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi proponiamo di sottoporre l'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» al voto del Popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

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

9 dicembre 2022

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ignazio Cassis
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» chiede gli interventi nell'integrità fisica e psichica di una persona avvengano solo con il consenso di quest'ultima. La persona interessata non può essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso. Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa si spinga ben oltre l'auspicata autodeterminazione in materia di vaccinazione. Essa limita altresì in maniera eccessiva il margine d'azione delle autorità nella lotta alla pandemia. Propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni, senza controprogetto diretto o indiretto e con la raccomandazione di respingerla.

Situazione iniziale

Per due anni il SARS-CoV-2 ha condizionato la vita sociale in Svizzera. Al fine di proteggere la popolazione dal virus ed evitare il sovraccarico del sistema sanitario sono stati emanati diversi provvedimenti, talvolta drastici. In tale contesto, lo sviluppo rapido dei vaccini a livello mondiale e la loro messa a disposizione della popolazione hanno svolto un ruolo importante, dato che la vaccinazione è considerata lo strumento più efficace per proteggere dalle malattie trasmissibili. Ancora prima che venisse omologato un vaccino in Svizzera, il 1° dicembre 2020 il Movimento svizzero per la libertà ha lanciato l'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica».

Contenuto dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» è stata depositata il 16 dicembre 2021 entro il termine previsto con 125 015 firme valide. L'iniziativa chiede di inserire nell'articolo 10 della Costituzione federale (Cost.; Diritto alla vita e alla libertà personale) un nuovo capoverso 2^{bis}. Quest'ultimo prevede che gli interventi nell'integrità fisica o psichica di una persona necessitino del suo consenso. La persona interessata non può essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso.

Pregi e difetti dell'iniziativa

Il Consiglio federale è consapevole dell'importanza della libertà personale e in particolare dell'integrità fisica e psichica in ambito medico. In linea di principio ogni intervento medico presuppone un consenso legalmente valido da parte della persona interessata. Se questo viene a mancare, si è in presenza di un pregiudizio all'integrità fisica. L'iniziativa mira a integrare in modo esplicito nella Costituzione questo principio esistente, senza tuttavia limitare alle finalità mediche il campo d'applicazione del consenso. Il testo dell'iniziativa è formulato in modo molto ampio e tocca dunque diversi altri ambiti dell'attività dello Stato (p. es. la polizia e il perseguimento penale, l'esercito, gli stranieri e l'asilo, la tutela dei minori e degli adulti). Va dunque ben oltre i temi della vaccinazione e della gestione dello stato vaccinale che i promotori dell'iniziativa intendevano trattare.

In conclusione, il requisito del consenso per un intervento nell'integrità fisica e psichica è già previsto nel vigente diritto fondamentale alla libertà personale (art. 10

cpv. 2 Cost.). Deroghe a tale requisito sono ammesse esclusivamente secondo i criteri generali per le restrizioni dei diritti fondamentali (art. 36 Cost.). In base al diritto vigente, i regimi di vaccinazione obbligatoria possono essere introdotti, per un gruppo ristretto di persone e per un tempo limitato, solo nel rispetto di condizioni severe; anche in questo caso, per la vaccinazione è necessario il consenso della persona interessata.

L'accettazione dell'iniziativa condurrebbe a una grande incertezza giuridica, poiché, da un lato, tocca vari ambiti giuridici molto diversi e, dall'altro, non si esprime in merito alle vigenti possibilità di restrizione dei diritti fondamentali secondo l'articolo 36 Cost.

Proposta del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone alle Camere federali di raccomandare al Popolo e ai Cantoni di respingere l'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» senza presentare un controprogetto diretto o indiretto.

Inoltre, il Consiglio federale non intende anticipare gli attuali lavori di revisione della legge sulle epidemie e quindi nemmeno la discussione che avrà luogo in questo contesto sui provvedimenti ammessi nella lotta alla pandemia.

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» ha il tenore seguente:

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 10 cpv. 2^{bis}

^{2bis} Gli interventi nell'integrità fisica o psichica di una persona necessitano del suo consenso. La persona interessata non può essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso.

Art. 197 n. 12²

12. Disposizione transitoria dell'art. 10 cpv. 2^{bis} (Diritto all'integrità fisica e psichica)

L'Assemblea federale emana le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 10 capoverso 2^{bis} al più tardi entro un anno dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni. Se le disposizioni d'esecuzione non entrano in vigore entro tale termine, il Consiglio federale le emana mediante ordinanza e le pone in vigore allo scadere di tale termine. L'ordinanza ha effetto sino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione emanate dall'Assemblea federale.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» è stata sottoposta a esame preliminare³ dalla Cancelleria federale il 17 novembre 2020 e depositata il 16 dicembre 2021 con le firme necessarie.

Con decisione del 25 gennaio 2022, la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 125 015 firme valide⁴.

L'iniziativa si presenta in forma di progetto elaborato. Il nostro Consiglio non presenta alcun controprogetto. Ai sensi dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl) il Consiglio federale deve quindi presentare un disegno di decreto e il relativo messaggio entro il 16 dicembre 2022. Ai sensi

¹ RS 101

² Il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà stabilito dalla Cancelleria federale dopo la votazione popolare.

³ FF 2020 7963

⁴ FF 2022 195

⁵ RS 171.10

dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale decide in merito all'iniziativa popolare entro il 16 giugno 2024. Può prorogare di un anno il termine di trattazione se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 105 LParl.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità previste dall'articolo 139 capoverso 3 Cost.⁶:

- a. è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa le esigenze di unità della forma;
- b. tra i singoli elementi dell'iniziativa sussiste un nesso materiale e pertanto soddisfa le esigenze di unità della materia;
- c. l'iniziativa non viola alcuna disposizione cogente del diritto internazionale e pertanto rispetta le esigenze di compatibilità con il diritto internazionale.

2 Genesi dell'iniziativa

2.1 Ambito di protezione dell'integrità fisica e psichica (art. 10 cpv. 2 Cost.)

L'articolo 10 capoverso 2 Cost. garantisce ad ogni persona il diritto all'integrità fisica e psichica, quale parte integrante del diritto fondamentale alla libertà personale⁷. Detta disposizione giustifica in primo luogo il diritto di difendersi contro l'ingerenza dello Stato.

Il diritto all'integrità fisica – o integrità corporale – tutela contro qualsiasi intervento sul corpo umano, senza fissare una soglia minima. Che tali interventi siano lesivi o curativi, dolorosi o indolori, duraturi o temporanei, con o senza conseguenze, è irrilevante. Prassi e dottrina considerano come intervento nell'integrità fisica qualsiasi azione sul corpo umano ascrivibile allo Stato, per esempio mediante:

- immissioni (p. es. l'accensione di fuochi d'artificio e petardi il 1° agosto⁸, rumore e sostanze nocive dovuti ai movimenti degli aerei da combattimento FA-18 e Tiger⁹, rumore per gli esercizi di tiro al Banntag di Liestal¹⁰, fumo di tabacco in luoghi pubblici¹¹, radiazioni durante l'esame radiologico

⁶ RS 101

⁷ Cfr. al riguardo e per approfondimento Biaggini, OFK BV, 2^a edizione 2017, art. 10 n. 20 segg.; Tschentscher, BSK BV, 2015, art. 10 n. 51 segg.; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zur BV, 3^a edizione 2014, art. 10 n. 23 segg.

⁸ Cfr. TF, sentenza 1C 601/2018 del 4.9.2019, consid. 8.3 seg.

⁹ Cfr. TAF, sentenza A-101/2011 del 7. 9.2011, consid. 4.3.

¹⁰ DTF 126 II 300, pag. 311 consid. 4e e pag. 314 seg. consid. 5.

¹¹ Cfr. DTF 133 I 110, pag. 120 seg. consid. 5.2.3 (li: Protezione contro il fumo passivo come aspetto del diritto alla vita secondo l'art. 10 Cost.).

- obbligatorio ai fini della lotta contro la tubercolosi¹², bassa fluorizzazione dell'acqua potabile per combattere le carie¹³, organismi patogeni);
- contatto (p. es. tattamento durante una perquisizione a manifestazioni sportive¹⁴, striscio della mucosa orale ai fini dell'allestimento di un profilo del DNA¹⁵, prelievo di un campione di capelli per verificare il consumo di droga¹⁶, prelievo di impronte digitali ai fini del rilevamento dei dati segnaletici);
 - coercizione di polizia (p. es. impiego di idranti, cani di polizia, taser e armi da fuoco, fermo, arresto, accompagnamento coattivo, arresti domiciliari, immobilizzazione, esecuzione del rinvio forzato di stranieri autori di reati);
 - procedimento penale ed esecuzione della pena (p. es. l'ordine di rasare la barba ai fini di un confronto tra imputato e testimoni¹⁷, prelievo di sangue per rilevare l'alcoemia, prelievo di sangue per analisi del DNA nell'ambito di un'inchiesta per gravi reati sessuali¹⁸, perquisizione personale di detenuti al loro arrivo¹⁹, pene corporali);
 - provvedimenti in materia di diritto degli stranieri e d'asilo (p. es. rilevamento di dati biometrici, perquisizione, fermo, assegnazione e collocamento, carcerazione preliminare, in vista di rinvio coatto e cautelativa, rinvio coatto nel Paese d'origine);
 - misure a scopo di assistenza (p. es. trattamento medico coatto in clinica psichiatrica durante una privazione della libertà a scopo di assistenza²⁰, collocamento di un paziente tossicomane in una camera di sicurezza durante una privazione della libertà a scopo di assistenza²¹, alimentazione coatta di un detenuto durante lo sciopero della fame²²);
 - trattamento medico (p. es. misurazione del flusso cerebrale mediante elettroencefalogramma, controllo dentario scolastico obbligatorio²³, vaccinazione obbligatoria per bambini contro il vaiolo e la difterite²⁴, accertamento per il reclutamento militare, intervento chirurgico, salvataggio in caso di emergenza, cura di persone incapaci di discernimento).

Il diritto all'integrità psichica – o integrità mentale – è inoltre strettamente correlato all'integrità fisica. Tutela la condizione di libero arbitrio e la libertà di decidere

¹² DTF **104** la 480, pag. 486 consid. 4a.

¹³ TF, sentenza del 29.6.1990, in: ZBl 1991, pag. 25 segg.

¹⁴ DTF **140** I 2 pag. 30 segg. consid. 10.3 segg. – Concordato sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive.

¹⁵ DTF **128** II 259, pag. 269 seg. consid. 3.3.

¹⁶ TF, sentenza 1P.528/1995 del 19.12.1995, consid. 2b.

¹⁷ DTF **112** la 161, pag. 162 segg. consid. 3.

¹⁸ DTF **124** I 80, pag. 81 seg. consid. 2c.

¹⁹ DTF **123** I 221, pag. 226 consid. I.4 e pag. 235 seg. consid. II.2.

²⁰ DTF **130** I 16, pag. 18 consid. 3; DTF **127** I 6, pag. 10 seg. consid. 5a; DTF **126** I 112, pag. 114 segg. consid. 3.

²¹ DTF **134** I 209, pag. 211 consid. 2.31.

²² DTF **136** IV 97, pag. 113 consid. 6.3 – Rappaz.

²³ DTF **118** la 427, pag. 434 consid. 4b.

²⁴ DTF **99** la 747, pag. 749 consid. 2.

dell'individuo – non però l'oggetto o le conseguenze delle decisioni prese in tale condizione. Il libero arbitrio e la libertà di decidere così tutelati sono violati in particolare se lo Stato somministra sostanze psicoattive in modo coatto o in segreto. Sul piano pratico tale diritto fondamentale è importante soprattutto in relazione ai trattamenti medici coatti con psicofarmaci e neurolettici, i quali costituiscono un intervento sia nell'integrità fisica sia nell'integrità psichica²⁵.

Le garanzie dell'integrità fisica e psichica secondo l'articolo 10 capoverso 2 Cost. significano che in linea di principio è necessario un consenso della persona interessata affinché lo Stato possa intervenire nell'ambito di protezione garantito. La rinuncia a un tale diritto fondamentale è rilevante soprattutto nel caso di trattamenti medici. In tal senso, anche un trattamento medico finalizzato appositamente al ripristino dell'integrità fisica e psichica rappresenta un intervento nell'integrità fisica della persona interessata, laddove esso sia ascrivibile allo Stato²⁶. Se la persona interessata o un suo rappresentante, dopo essere stata sufficientemente informata, rilascia il proprio consenso (consenso informato), non sussiste alcun intervento sul piano dei diritti fondamentali e dunque alcuna violazione in tal senso²⁷.

2.2 Restrizioni ammesse (art. 36 Cost.)

Il diritto all'integrità fisica e psichica – analogamente agli altri diritti di libertà costituzionali – non ha tuttavia valenza assoluta. Al requisito fondamentale del consenso sono possibili deroghe, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 36 Cost. Tali restrizioni ammesse dei diritti fondamentali devono:

- avere una base legale;
- essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui;
- essere proporzionate allo scopo; e
- preservare il diritto fondamentale nella sua essenza.

Talvolta, per garantire l'attività dello Stato, l'attività economica e la convivenza nella società in Svizzera, sono comunque necessarie restrizioni dei diritti fondamentali alle condizioni summenzionate. A titolo di esempio possono essere citate le restrizioni seguenti:

- uso della forza da parte dello Stato: il monopolio della forza da parte dello Stato è la condizione necessaria affinché Confederazione, Cantoni e Comuni possano concretizzare i propri poteri in materia di legislazione e di applicazione del diritto. Comprende il diritto e il dovere dello Stato di imporre il diritto e l'ordine costituzionali e di preservare la sicurezza interna ed esterna contro una resistenza illecita – in determinate circostanze anche ricorrendo

²⁵ A proposito dell'intero enunciato: Tschentscher, BSK BV, 2015, n. 53 seg.; a proposito della prassi del TF cfr. DTF 123 I 221, pag. 226 consid. I.4 e pag. 235 seg. consid. II.2.

²⁶ DTF 118 Ia 427, pag. 434 consid. 4b con ulteriori riferimenti.

²⁷ Tschentscher, BSK BV, 2015, art. 10 n. 55.

all'uso della forza fisica contro le persone²⁸. In altre parole l'uso della forza da parte dello Stato si basa, tra l'altro, sul fatto che nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti e alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost, lo Stato può intervenire nell'integrità fisica della persona interessata (art. 10 cpv. 2 Cost.) anche senza il suo consenso. In caso contrario non sarebbe possibile immaginare, ad esempio, una polizia o un esercito funzionante, né un'esecuzione efficace delle pene o delle procedure di asilo;

- economia e società: la maggior parte delle attività umane prevede in determinate circostanze azioni sul corpo altrui, per esempio attraverso immissioni foniche. Ciò non vale soltanto per attività con finalità economiche, bensì in una certa misura anche per attività di svago quali eventi sportivi, concerti all'aperto, feste, manifestazioni di carnevale e altre usanze oppure fuochi d'artificio²⁹. La convivenza sociale può funzionare soltanto se l'integrità fisica (art. 10 cpv. 2 Cost.) non è garantita in modo assoluto, bensì può essere limitata alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost., anche senza il consenso della persona interessata. Se ogni persona interessata disponesse di un diritto di veto per esempio contro le immissioni foniche ascrivibili allo Stato, sarebbe praticamente impossibile immaginare un'infrastruttura funzionante (p. es. costruzione, esercizio e manutenzione di strade, rete ferroviaria e aeroporti).

Assolutamente inammissibili sono gli interventi nell'essenza dei diritti fondamentali (art. 36 cpv. 4 Cost.). La libertà personale non può essere né repressa completamente né privata del suo contenuto quale istituzione fondamentale dell'ordinamento giuridico. Costituirebbero una violazione dell'essenza dell'integrità fisica e psichica per esempio l'impiego coatto di macchine della verità, narcoanalisi o sieri della verità come mezzi di prova, la somministrazione forzata di farmaci per scopi di ricerca (art. 7 del patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁰ relativo ai diritti civili e politici [Patto ONU II]), la sterilizzazione coatta di persone capaci di discernimento, l'interruzione forzata di una gravidanza³¹, il fatto di costringere una persona a subire un atto sessuale, oppure l'isolamento in una cella individuale con effetti deleteri per la personalità³². Alcune garanzie dell'essenza dell'integrità fisica e psichica sono poi concretizzate nei divieti di tortura e di trattamento degradante di cui all'articolo 10 capoverso 3 Cost.

2.3 Lancio dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica» è sorta nel contesto delle prime due ondate della pandemia di COVID-19. Nella primavera del 2020 il nostro Consiglio ha dichiarato per la prima volta la situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7

²⁸ Cfr. Gschwend, monopolio della violenza fisica legittima, in: Dizionario storico della Svizzera (DSS), disponibile al sito www.hls-dhs-dss.ch > Articoli A–Z.

²⁹ Cfr. DTF 126 II 300, pag. 311 seg. consid. 4e.

³⁰ RS 0.103.2

³¹ DTF 132 III 359, pag. 371 consid. 4.3.3 riguardante l'interruzione di gravidanza come provvedimento volto a evitare un danno dopo una sterilizzazione non riuscita.

³² Tschentscher, BSK BV, 2015, art. 10 n. 58 con ulteriori precisazioni.

della legge del 28 settembre 2012³³ sulle epidemie (LEp), ordinando provvedimenti a livello nazionale. In parallelo, lo sviluppo di nuove tipologie di vaccini anti-COVID-19 procedeva a pieno ritmo; a partire dall'estate 2020 la Confederazione ha comunicato la conclusione dei relativi contratti di acquisto. Nei mesi estivi e autunnali del 2020 la popolazione si interrogava, tra le altre cose, in merito alle opportunità e ai rischi dell'impiego di questi nuovi vaccini, ancora in fase di sviluppo. Da un lato, si trattava di capire se chi voleva essere vaccinato avrebbe ricevuto in modo sufficientemente rapido il vaccino anti-COVID-19. Dall'altro emergeva in più occasioni un certo scetticismo circa l'efficacia e la sicurezza di questi nuovi vaccini.

In questo contesto politico e sociale, il 1° dicembre 2020 il comitato d'iniziativa «STOPP Impfpflicht» (STOP all'obbligo di vaccinazione) del Movimento svizzero per la libertà (MSL) ha lanciato la raccolta delle firme per l'iniziativa oggetto del presente messaggio. Poco tempo dopo sono stati omologati a tempo determinato i vaccini a mRNA («Messenger Ribonucleic Acid» [acido ribonucleico messaggero]) di Pfizer/BioNTech (19.12.2020) e di Moderna (12.01.2021) dall'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) ed è stata avviata la campagna vaccinale anti-COVID-19.

Nel corso della raccolta delle firme sono poi divenuti oggetto del dibattito sociale e politico anche in Svizzera, tra l'altro, un eventuale obbligo di vaccinazione per determinati gruppi di popolazione e un'eventuale distinzione in base allo stato immunitario e vaccinale, da un lato nel quadro delle basi legali per il certificato COVID-19 («certificato di avvenuta vaccinazione contro la COVID-19, di guarigione da un'infezione da COVID-19 o del risultato del test COVID-19») secondo l'articolo 6a della legge COVID-19 del 25 settembre 2020³⁴), approvate dalle vostre Camere nella sessione primaverile 2021 e accettate dall'elettorato nel referendum del 28 novembre 2021³⁵, dall'altro nel contesto di obblighi vaccinali pianificati o discussi all'estero, per esempio per il personale sanitario in Francia (cfr. n. 4.1).

Per tutta la durata della pandemia il dibattito pubblico si è concentrato a più riprese sull'adeguatezza dei provvedimenti adottati da Confederazione e Cantoni per gestire le ondate della pandemia di COVID-19 in Svizzera. Sebbene in base ai sondaggi tra la popolazione i provvedimenti delle autorità per proteggere la salute pubblica fossero per lo più ben accetti, fino a un quarto delle persone intervistate si è espressa in maniera critica sul modo di procedere di Confederazione e Cantoni³⁶. In particolare, il fatto di poter o meno accedere per esempio a manifestazioni previa dimostrazione del proprio stato immunitario attraverso il cosiddetto certificato COVID («regola 3G» [persone vaccinate, guarite o risultate negative al test] e «regola 2G» [persone vaccinate o guarite]) ha dato ripetutamente adito a discussioni. La restrizione delle libertà personali ha portato la società a essere più sensibile alle questioni concernenti il ruolo dello Stato e i limiti della sua attività.

³³ RS **818.101**

³⁴ RS **818.102**

³⁵ FF **2022 894**

³⁶ Cfr. p. es. i risultati del monitoraggio sul coronavirus condotto regolarmente su mandato della SSR; il rapporto dell'ultima rilevazione di ottobre 2021 è consultabile al sito www.sotomo.ch > Projektliste > Corona-Krise (disponibile solo in tedesco e francese): Monitoring der Bevölkerung Oktober 2021 (consultato il 1.9.2022).

2.4 **Distinzione terminologica: coercizione vaccinale, obbligo vaccinale, regime di vaccinazione obbligatoria**

In questo contesto occorre fare chiarezza sul modo d'intendere i termini «coercizione vaccinale», «obbligo vaccinale» e «regime di vaccinazione obbligatoria», in quanto i promotori dell'iniziativa non operano alcuna distinzione, facendo generico riferimento alla libera scelta di farsi vaccinare o di opporvisi (cfr. 3.1):

- coercizione vaccinale: si parla di «coercizione vaccinale» quando la vaccinazione viene eseguita con coercizione diretta. La somministrazione di un medicamento mediante coercizione fisica (p. es. immobilizzazione) rappresenta un intervento nell'ambito di protezione dell'integrità fisica, laddove ascrivibile allo Stato. È ammessa a fini terapeutici su persone ammalate entro limiti molto ristretti, segnatamente nel quadro della privazione della libertà o del ricovero a scopo di assistenza (cfr. n. 2.1 e 2.2). Al contrario, tuttavia, la somministrazione di una vaccinazione a uso profilattico in persone sostanzialmente in salute mediante coercizione fisica è indiscutibilmente esclusa e non rappresenta un'opzione d'intervento per lo Stato. Pertanto anche le vaccinazioni dichiarate obbligatorie non possono essere imposte con forme di coercizione fisica (art. 38 cpv. 3 OEp³⁷);
- obbligo vaccinale e regime di vaccinazione obbligatoria: sia con «obbligo vaccinale» (o vaccinazione obbligatoria) sia con «regime di vaccinazione obbligatoria» s'intende un obbligo legale a vaccinarsi. In italiano questi termini sono utilizzati come sinonimi mentre il tedesco – con i termini «Impfpflicht» e «Impfobligatorium» – talvolta distingue tra il caso in cui una violazione dell'obbligo comporta una conseguenza giuridica diretta (p. es. sanzione repressiva tipo multa) e quello in cui un rifiuto non comporta una conseguenza di questo genere.

La LEp prevede la possibilità, a severe condizioni, di dichiarare obbligatoria una vaccinazione per determinati gruppi di persone (p. es. persone che esercitano un'attività in ambito sanitario) per un periodo di tempo limitato. Non prevede conseguenze giuridiche se le persone interessate non si sottopongono a una vaccinazione dichiarata obbligatoria. Tuttavia, se ad esempio un professionista della salute in un contesto ospedaliero ad alto rischio rifiuta la vaccinazione obbligatoria, il datore di lavoro può trasferirlo in altri reparti. Altri Paesi prevedono invece la possibilità di associare un obbligo vaccinale prescritto dalla legge o disposto dalle autorità a sanzioni dirette (p. es. multe) – che sia per la popolazione in generale o per determinati gruppi di persone (cfr. n. 4.1). Tutte queste situazioni hanno in comune il fatto che una mancata osservanza dell'obbligo vaccinale o del regime di vaccinazione obbligatoria può comportare anche pregiudizi sociali o professionali.

L'iniziativa si oppone, tra le altre cose, a qualsiasi forma potenziale di obbligo vaccinale o di regime di vaccinazione obbligatoria. Partendo da queste considerazioni, si

³⁷ RS 818.101.1

segnala che nel presente messaggio i termini «obbligo vaccinale» e «regime di vaccinazione obbligatoria» sono utilizzati come sinonimi, in opposizione a «coercizione vaccinale» nell'accezione descritta.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con l'iniziativa popolare «Per la libertà e l'integrità fisica», i suoi promotori vogliono fare in modo che ogni persona possa decidere liberamente se vaccinarsi o meno. La persona che rifiuta di farsi vaccinare non deve, a causa di questa decisione, né essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali.

Secondo i promotori, l'iniziativa deve tutelare la libera scelta di farsi vaccinare o di opporvisi, anche perché nessuna vaccinazione è esente da effetti collaterali e di conseguenza ogni persona deve poter valutare per sé stessa se il danno maggiore derivi da una vaccinazione avvenuta o mancata. Pertanto, ognuno deve poter decidere liberamente e senza coercizione o repressione se e che cosa farsi iniettare in corpo. Tale decisione non deve spettare né alla politica né all'industria farmaceutica³⁸.

I promotori dell'iniziativa adducono i seguenti argomenti principali³⁹:

- rifiutare un vaccino costituisce un diritto fondamentale all'integrità fisica;
- i componenti del vaccino a mRNA non sono stati ancora testati nel quadro di studi a lungo termine;
- il fatto che un vaccino apporti benefici è una questione di fede;
- l'economia e la politica non devono poter decidere che cosa viene iniettato nel nostro corpo;
- si auspica che una persona vaccinata sia immunizzata contro la malattia, motivo per cui un individuo non vaccinato non la può più contagiare;
- molti scienziati e medici classificano il vaccino genetico come cancerogeno.

Come motivazione alla base del nuovo disciplinamento costituzionale, in relazione al divieto di punire o di far subire pregiudizi sociali o professionali i promotori dell'iniziativa forniscono inoltre l'argomentazione seguente. Ogni individuo ha diritto all'integrità fisica. Questo significa che in caso di somministrazione di un medicamento per via sottocutanea, deve essere possibile poter rifiutare un tale intervento senza dover temere pregiudizi. Tuttavia questo principio non disciplina che cosa accadrebbe se, a causa del rifiuto, venissero emanate altre restrizioni. Per evitarle è necessario estendere il campo d'applicazione dell'articolo 10 Cost. integrando il capoverso 2^{bis} proposto.

³⁸ Cfr. la pagina della campagna del Movimento svizzero per la libertà, consultabile al sito www.fbschweiz.ch > Campagne > «Per la libertà e l'integrità fisica (STOP all'obbligo di vaccinazione)» (stato: 5.10.2022).

³⁹ Cfr. «Die wichtigsten Argumente», consultabile sul sito www.wirbestimmen.ch > Volksinitiativen > Sammlung Zustandekommen > Eidgenössische Volksinitiative «Für Freiheit und körperliche Unversehrtheit» (stato: 5.10.2022; disponibile solo in tedesco).

3.2 Tenore della normativa proposta

Il contenuto e la portata della normativa proposta sono parzialmente in contrasto con gli obiettivi auspicati dai promotori dell'iniziativa (cfr. n. 3.1).

L'iniziativa prevede che qualsiasi intervento nell'integrità fisica o psichica di una persona necessiti del suo consenso. La persona interessata non può essere né punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso.

A livello di contenuto, secondo i suoi promotori l'iniziativa è incentrata sulle vaccinazioni, in particolare quella anti-COVID-19. Tuttavia il testo e la sistematica dell'iniziativa depositata non contengono né un qualsiasi collegamento alla lotta contro malattie trasmissibili (cfr. art. 118 cpv. 2 lett. b Cost.) né una qualsiasi restrizione alle vaccinazioni. Il nome del comitato d'iniziativa («STOP all'obbligo di vaccinazione») fornisce sì un indizio, ma il testo dell'iniziativa non si pronuncia né sulla vaccinazione né sull'obbligo vaccinale. Essa rimanda piuttosto alla tutela sul piano dei diritti fondamentali dell'integrità fisica e psichica secondo l'articolo 10 capoverso 2 Cost., andando a toccare ambiti di vita e giuridici molto diversi tra loro (cfr. n. 2.1). In questo senso il suo testo è formulato in maniera ampia, poiché sono sfiorati temi sociali e politici estremamente diversi, dalla protezione contro le immissioni foniche passando per le misure nell'ambito del diritto d'asilo, fino al servizio dentario scolastico. A quanto sembra i promotori dell'iniziativa non hanno preso in considerazione tutti queste tematiche concernenti l'articolo 10 capoverso 2 Cost. che vanno oltre la vaccinazione⁴⁰. Può essere che non fosse nemmeno loro intenzione includere tutti questi ambiti di vita e giuridici. Questo tuttavia non cambia il fatto che essi siano oggetto della normativa da loro proposta – e di conseguenza della relativa votazione.

Nel contempo il contenuto dell'iniziativa si limita agli interventi nell'integrità fisica o psichica di una persona ai sensi dell'articolo 10 capoverso 2 Cost. Questi diritti fondamentali sono in primo luogo diritti per difendersi dall'ingerenza dello Stato. Soltanto gli interventi nell'integrità fisica o psichica ascrivibili allo Stato costituiscono degli interventi in questo senso (cfr. n. 2.1). In altre parole l'iniziativa copre sostanzialmente solo le situazioni in cui lo Stato intende intervenire nell'integrità fisica o psichica. Solo per esse prevede l'esigenza del consenso da parte della persona interessata e solo per esse esclude pene nonché pregiudizi professionali o sociali. In questo contesto l'iniziativa si applica senza dubbio all'attività dello Stato. Nulla si dice in merito ai rapporti tra privati ed è senz'altro difficile valutare gli effetti che potrebbero risulterne in questo ambito. Pertanto – in assenza dell'intervento dello Stato – è lecito domandarsi come l'iniziativa possa vietare in ambito privato eventuali ordini di vaccinarsi o eventuali distinzioni in base allo stato vaccinale o immunitario.

⁴⁰ Cfr. la pagina della campagna del Movimento svizzero per la libertà, consultabile al sito www.fbschweiz.ch > Campagne > «Per la libertà e l'integrità fisica (STOP all'obbligo di vaccinazione)» (stato: 5.10.2022), nella quale si fa riferimento soltanto alla vaccinazione in sé.

3.3 Interpretazione e commento e del testo dell'iniziativa

Secondo la dottrina e la prassi svizzera, le disposizioni costituzionali devono essere interpretate sostanzialmente secondo le stesse regole metodologiche adottate per le leggi in senso formale. Obiettivo dell'interpretazione è comprendere il senso della norma. Occorre partire dal suo tenore letterale, che, tuttavia, non può essere l'unico elemento determinante. Soprattutto quando il testo non è chiaro o dà adito a diverse interpretazioni, occorre ricercarne la portata effettiva tenendo conto degli ulteriori elementi di interpretazione. Questi comprendono nello specifico la genesi della norma e il suo scopo; altrettanto importante è il significato che essa assume in relazione ad altre disposizioni. Nell'interpretazione di una norma il TF si è sempre lasciato ispirare pragmaticamente da un pluralismo interpretativo e si è basato sulla sola interpretazione letterale soltanto se questa portava a una soluzione indubbiamente corretta dal punto di vista oggettivo⁴¹.

I promotori dell'iniziativa propongono di integrare la Costituzione federale con un nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis}. Inoltre nell'articolo 197 numero 12 è aggiunta una disposizione transitoria:

Art. 10 cpv. 2^{bis}

La disposizione proposta prevede innanzitutto che gli interventi nell'integrità fisica o psichica di una persona, un diritto costituzionale, necessitano del suo consenso. Inoltre, la persona interessata non può essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso.

In base al *primo periodo*, per esempio, la polizia non potrebbe più arrestare nessun sospettato senza il suo consenso. Presa separatamente, in alcune situazioni la normativa proposta rasenterebbe i limiti dell'assurdo. Pertanto occorre determinare la sua portata effettiva.

Come prima cosa si pone la questione della delimitazione tematica degli interventi in questione. Il testo dell'iniziativa non delimita ulteriormente il tipo di intervento, motivo per cui tale concetto va inteso in senso lato e non può essere circoscritto agli interventi medici in generale o alle vaccinazioni in particolare. Allacciandosi al diritto all'integrità fisica e psichica e in mancanza di una restrizione del campo di applicazione, dal profilo tematico l'iniziativa si spinge ben oltre un obbligo vaccinale e le differenziazioni in base allo stato vaccinale o immunitario (cfr. n. 2.1). Tuttavia, in base alle loro dichiarazioni, i promotori dell'iniziativa volevano evitare soltanto questi due punti concreti. Poiché qualsiasi provvedimento dello Stato che comporti un'azione sul corpo umano concerne l'integrità fisica, non è chiaro come debba essere attuata la volontà dei promotori dell'iniziativa. Tuttavia, la questione non deve essere chiarita in via definitiva in questa sede.

In secondo luogo il requisito del consenso per interventi nell'integrità fisica o psichica non è chiaramente una novità: in linea di principio è già inerente ai vigenti diritti all'integrità fisica e psichica di cui all'articolo 10 capoverso 2 Cost. (cfr. n. 2.1). Il diritto vigente ammette però deroghe a tale requisito, alle condizioni esposte

⁴¹ DTF 124 II 372, pag. 375 seg. consid. 5 con ulteriori precisazioni.

nell'articolo 36 Cost. (Limiti dei diritti fondamentali; cfr. n. 2.2). Il testo dell'iniziativa non prevede nulla che limiti in alcun modo l'applicabilità dell'articolo 36 Cost. Lo stesso fatto di sottolineare espressamente il già esistente requisito del consenso per interventi nell'integrità fisica e psichica non comporta una deroga all'applicabilità dell'articolo 36 Cost. Anche se i promotori dell'iniziativa avessero voluto conferire a tale requisito una valenza assoluta, questa volontà non emerge dalla formulazione del testo e dunque non può essere determinante. Occorre pertanto partire dal presupposto che l'iniziativa non impedirebbe al legislatore di prevedere anche in futuro limitazioni o deroghe al requisito del consenso per interventi nell'integrità fisica e psichica.

Conformemente al *secondo periodo*, la persona interessata non può essere punita né subire pregiudizi sociali o professionali per aver rifiutato di dare il suo consenso. Questa disposizione è simile, nella sua formulazione, ad altre disposizioni costituzionali che vietano espressamente determinate restrizioni di diritti fondamentali e si rifanno esplicitamente al fatto che un diritto fondamentale è intangibile nella sua essenza e dunque quest'ultima non può subire alcuna restrizione (art. 36 cpv. 4 Cost.). Per esempio il divieto di tortura nonché di ogni altro genere di trattamento o punizione crudele, inumano o degradante (art. 10 cpv. 3 Cost.) concretizza già parte dell'essenza dell'integrità fisica e psichica.

Occorre dunque chiarire in che misura il campo di protezione dell'integrità fisica e psichica secondo l'articolo 10 capoverso 2 Cost. copra gli svantaggi riportati nel testo dell'iniziativa (pene, pregiudizi sociali o professionali). I promotori dell'iniziativa partono proprio dal presupposto che il vigente diritto all'integrità fisica e psichica non protegga contro una pena o pregiudizi professionali o sociali. Ciononostante – o proprio per questo – sembrano voler sancire il divieto di punire e di far subire pregiudizi sociali o professionali a seguito del rifiuto di un tale intervento quale essenza intangibile dell'integrità fisica e psichica (cfr. n. 3.1). Le espressioni utilizzate, in particolare l'espressione «pregiudizi sociali o professionali», sono tuttavia così imprecise da non poter essere intese come parte dell'essenza della libertà personale. Il divieto di punire o di far subire uno svantaggio sociale o professionale in caso di rifiuto ad acconsentire a un intervento deve essere piuttosto inteso come una concretizzazione della libertà personale, che può essere limitata alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost.

Art. 197 n. 12

La disposizione transitoria proposta prevede che le vostre Camere emanino le disposizioni d'esecuzione dell'articolo 10 capoverso 2^{bis} al più tardi entro un anno dall'accettazione di detto articolo da parte del Popolo e dei Cantoni. Se le disposizioni d'esecuzione non entrano in vigore entro tale termine, il nostro Collegio le emana mediante ordinanza e le pone in vigore allo scadere di tale termine. L'ordinanza ha effetto sino all'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione emanate dalle vostre Camere.

Le disposizioni d'esecuzione devono dunque già essere adottate dal Parlamento entro un anno, altrimenti il nostro Consiglio dovrà emanare un'ordinanza. Tuttavia, come già menzionato, l'iniziativa concerne, tra le altre cose, qualsiasi provvedimento statale che comporti un'azione sul corpo umano, toccando così gli ambiti di vita e giuridici più disparati (cfr. n. 2.1). Le corrispondenti disposizioni d'esecuzione presupporrebbero una determinazione preventiva del modo in cui l'iniziativa debba concretizzarsi

e comporterebbero probabilmente chiarimenti piuttosto complessi riguardanti ampie parti dell'ordinamento giuridico. Inoltre, dal punto di vista del contenuto, occorre considerare che per taluni ambiti giuridici interessati la Confederazione ha solo una competenza legislativa puntuale o non ne ha alcuna (p. es. il sistema di polizia e sanitario sono essenzialmente di competenza cantonale). Ciò significa che in ogni caso né le vostre Camere o né il nostro Consiglio potrebbero emanare disposizioni d'esecuzione. Nella misura in cui la Confederazione ha competenze legislative, in base a quanto appena esposto appare poco realistico, a livello di tempistica, che le disposizioni d'esecuzione necessarie possano essere emanate entro il termine previsto. Infine, da un punto di vista della separazione dei poteri, occorre tener presente che queste disposizioni d'esecuzione, se eventualmente emanate dal nostro Collegio, non potrebbero prevalere sulle esistenti disposizioni contenute in una base legale formale relative alla restrizione ammessa del diritto all'integrità fisica e psichica (cfr. n. 2.2). In questo contesto, non è attualmente possibile determinare il senso o la portata effettiva della disposizione d'esecuzione proposta.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Risulta difficile valutare lo scopo dell'iniziativa, nella misura in cui gli scopi illustrati dai suoi promotori si discostano sensibilmente dal contenuto determinante del testo normativo proposto:

- da una parte gli obiettivi dei promotori si limiterebbero alle vaccinazioni (cfr. n. 3.1), mentre il testo dell'iniziativa presentato non contiene alcuna restrizione tematica e tocca uno spettro estremamente ampio e sfaccettato di temi sociali e politici (cfr. n. 3.2). Gli scopi dell'iniziativa sono pertanto, quantomeno sul piano comunicativo, molto più limitati dal punto di vista *tematico* rispetto al contenuto effettivo della normativa costituzionale proposta. Quest'ultima va ben oltre le vaccinazioni e contempla tutti gli interventi dello Stato nell'integrità fisica o psichica;
- dall'altra, i promotori dell'iniziativa mirano alla libertà di scelta in relazione alle vaccinazioni – già garantita nell'articolo 10 capoverso 2 Cost.; tuttavia l'iniziativa non incide minimamente sulla possibilità per lo Stato di limitare i diritti garantiti nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 36 Cost. (cfr. n. 3.3). In questi termini, gli obiettivi espressi nell'iniziativa vanno, *nell'esito*, ben oltre il contenuto della normativa proposta. L'iniziativa non riesce a garantire per qualsiasi caso il requisito del consenso, non rispondendo così alle aspettative create. Non tiene conto delle possibilità a disposizione dello Stato di limitare i diritti all'integrità fisica e psichica secondo l'articolo 36 Cost.;
- occorre sempre tenere presente che l'iniziativa concerne in linea di principio soltanto gli interventi dello Stato (cfr. n. 3.3). Non si può stabilire con certezza in che misura l'iniziativa possa vietare eventuali ordini di vaccinarsi o eventuali distinzioni in base allo stato vaccinale o immunitario nell'ambito del diritto privato.

Partendo da queste premesse, gli scopi dell'iniziativa sono in un primo momento considerati singolarmente e valutati così come presentati dai promotori: l'iniziativa intende escludere coercizioni, obblighi e regimi vaccinali, da una parte, e conseguenze negative, dall'altra, in caso di rifiuto di una vaccinazione. In che misura questi scopi siano o possano essere soddisfatti nel caso di un'accettazione dell'iniziativa, sarà oggetto di analisi in un secondo momento (cfr. n. 4.2).

Regimi di vaccinazione obbligatoria secondo la LEp

La LEp prevede la possibilità che i Cantoni o la Confederazione possano dichiarare obbligatorie le vaccinazioni per i gruppi di popolazione a rischio, per le persone particolarmente esposte e per quelle che esercitano determinate attività (art. 22 LEp nonché art. 6 cpv. 2 lett. d e art. 7 LEp). Un regime di vaccinazione obbligatoria per determinate cerchie di persone (p. es. nell'ambito delle cure sanitarie) potrebbe imporsi nel caso di una grave malattia infettiva, che si diffonde rapidamente e perlopiù letale. Considerata l'incisività dell'intervento nei diritti fondamentali che si accompagna a un tale regime di vaccinazione obbligatoria, questa opzione strategica è riservata al caso in cui l'obiettivo perseguito non possa essere raggiunto attraverso altre misure più blande. Tale obiettivo sarebbe un aumento sostanziale della copertura vaccinale nel gruppo di popolazione interessato dal regime obbligatorio nonché la realizzazione degli scopi auspicati in termini di salute pubblica (p. es. proteggere dalla trasmissione, ridurre i casi con decorso grave o esito mortale, garantire le cure sanitarie). Soltanto quando tutti gli altri strumenti volti ad incrementare la quota di persone vaccinate sono stati esauriti (p. es. informazione, campagne), può essere introdotto come ultima ratio un regime di vaccinazione obbligatoria. In una tale situazione un regime di vaccinazione obbligatoria potrebbe essere opportuno ad esempio per il personale nei reparti ospedalieri ad alto rischio per proteggere i pazienti da malattie infettive pericolose. Il rifiuto di una persona a farsi vaccinazione, potrebbe comportare un suo trasferimento in altri reparti.

I Cantoni possono dichiarare obbligatorie le vaccinazioni se esiste un «pericolo considerevole» per la salute (art. 22 LEp). Per determinare se sussista un «pericolo considerevole», i Cantoni devono valutare molti criteri concretizzanti il principio della proporzionalità: il livello di gravità di una possibile malattia, il rischio di un'ulteriore diffusione della malattia, il pericolo per persone particolarmente a rischio, la situazione epidemiologica a livello cantonale, nazionale e internazionale con il coinvolgimento dell'Ufficio federale della sanità pubblica, l'efficacia prospettata di un regime di vaccinazione obbligatoria nonché l'adeguatezza e l'efficacia di altre misure (più blande) volte a mitigare il pericolo per la salute.

La Confederazione può dichiarare obbligatorie le vaccinazioni in due situazioni: in una «situazione particolare» previa consultazione dei Cantoni (art. 6 cpv. 2 lett. d LEp) e in una «situazione straordinaria» (art. 7 LEp). I criteri che si applicano nel caso dei Cantoni per valutare se siano dati i presupposti per un regime di vaccinazione obbligatoria valgono anche per la Confederazione.

Nella sua sentenza dell'8 aprile 2021 relativa al ricorso 47621/13 la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha stabilito che un regime di vaccinazione obbligatoria è sostanzialmente ammissibile e conciliabile con l'articolo 8 della Convenzione del

4 novembre 1950⁴² per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), laddove esso sia nell'interesse della prevenzione sanitaria generale e proporzionato allo scopo. Questa sentenza della Corte EDU conferma, come già altre sentenze del TF sull'argomento, che è possibile imporre un regime di vaccinazione obbligatoria a condizione che sia giustificato da un interesse pubblico e sia proporzionato allo scopo. Tuttavia, la proporzionalità deve essere sempre valutata in concreto in funzione della malattia trasmissibile in questione e del gruppo di persone interessato.

Anche in caso di regime di vaccinazione obbligatoria, la vaccinazione non dovrebbe in nessun caso essere effettuata ricorrendo alla coercizione fisica. Nessuno può essere vaccinato usando coercizione o contro la sua volontà. Ogni persona decide autonomamente se attenersi al regime obbligatorio e se farsi vaccinare o meno contro una malattia. Tuttavia, chi rifiuta di farsi vaccinare malgrado l'obbligo accetta consapevolmente determinate restrizioni, per esempio il fatto che non potrà svolgere la propria professione originaria per un certo periodo oppure che non potrà esercitare determinate attività, se queste ultime dovessero essere accessibili soltanto a persone vaccinate. La LEp non prevede invece alcuna disposizione penale per una mancata osservanza del regime di vaccinazione obbligatoria.

Durante la pandemia di COVID-19, come anche durante l'influenza pandemica H1N1 nel 2009, né la Confederazione né i Cantoni hanno preso in considerazione tale regime. I numerosi decisori ai vari livelli istituzionali della Svizzera hanno mostrato grande sensibilità e senso di responsabilità rinunciando alle possibilità esistenti di un regime di vaccinazione obbligatoria. Le restanti misure volte a contenere la pandemia sono state esaminate con occhio critico e ritenute sufficienti. Di conseguenza la Svizzera – diversamente da altri Paesi (cfr. sotto il capitolo «Situazione nei Paesi confinanti») – non ha mai ritenuto necessario, in nessuna fase della pandemia di COVID-19, ricorrere all'ultima ratio e ordinare un eventuale regime di vaccinazione obbligatoria.

Distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario

Oltre al consenso a un intervento nell'integrità fisica e psichica, l'iniziativa chiede anche che un suo rifiuto non comporti pregiudizi sociali o professionali alla persona interessata. Tuttavia, nel contesto della vaccinazione anti-COVID-19, il Popolo si è espresso a tal proposito votando a favore della legge COVID-19 e dell'introduzione di un certificato di vaccinazione, guarigione o test negativo. Gli elettori hanno ritenuto giustificato il fatto di trattare, in determinate circostanze, in modo differente persone vaccinate e non vaccinate. Le restrizioni legate allo stato vaccinale o immunitario devono però essere sempre concepite in modo tale che l'accesso alle prestazioni statali e alle cure di base rimanga sostanzialmente possibile, per esempio presentando il certificato che attesti l'attuale stato di infezione mediante un test. Inoltre, una misura deve sempre soddisfare i principi della parità di trattamento e della proporzionalità. Se non fosse più ammessa una distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario, non potrebbero più essere operate distinzioni oggettivamente necessarie. Inoltre, se la differenziazione fosse vietata, potrebbero rendersi necessarie misure di contenimento

⁴² RS 0.101

di più ampia portata, come ad esempio le chiusure. In fin dei conti, eventuali chiusure e misure incisive comparabili rappresenterebbero un'ingerenza ancora più grande nella libertà personale e in certe circostanze riguarderebbero ancora più persone, ragion per cui la distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario costituisce uno strumento più blando.

Occorre infine osservare che è possibile associare misure allo stato vaccinale indipendentemente da un regime di vaccinazione obbligatoria. Per esempio, gli allievi non vaccinati potrebbero essere temporaneamente esclusi dalle lezioni in presenza al fine di evitare un focolaio di morbillo⁴³.

Situazione nei Paesi confinanti

Nei Paesi confinanti con la Svizzera ci sono diversi esempi di obblighi vaccinali e di distinzioni in base allo stato vaccinale o immunitario.

Dal 1° marzo 2020, in tutta la Germania vige l'obbligo legale di vaccinazione contro il morbillo per bambini e personale operante nelle strutture collettive o sanitarie. Nel 2017 l'Italia ha emanato una legge sulle vaccinazioni obbligatorie per i bambini. L'obbligo riguarda il vaccino contro dieci malattie, tra cui morbillo, meningite, tetano, poliomielite, parotite, pertosse e varicella. Dal 30 dicembre 2017, la Francia impone ai bambini fino a 14 anni la vaccinazione contro 11 malattie tra cui morbillo, parotite, rosolia, pertosse, epatite B, tetano e poliomielite.

Anche nella lotta alla pandemia di COVID-19 i Paesi confinanti hanno introdotto obblighi vaccinali e distinzioni in base allo stato vaccinale o immunitario che sono stati, e sono ancora, applicati in modo differente.

In Germania, Francia e Italia vigevano e/o vigono regimi di vaccinazione obbligatoria anti-COVID-19 specifici a seconda della professione. Tale obbligo è in vigore in Germania dal 15 marzo 2022 per il personale sanitario in strutture mediche e di cura. Dal 15 settembre 2021 la Francia applica un regime di vaccinazione obbligatoria anti-COVID-19 per il personale di strutture sanitarie e medico-sociali e nel settore dei servizi (assistenti, infermieri, volontari, pompieri ecc.). In Italia il personale sanitario è soggetto all'obbligo di vaccinazione anti-COVID-19 da aprile 2021. Inoltre, da metà dicembre 2021 fino al 15 giugno 2022, vigeva anche un regime di vaccinazione obbligatoria anti-COVID-19 per ulteriori categorie professionali come gli insegnanti nonché per l'esercito, la polizia e l'amministrazione pubblica. I Paesi summenzionati ammettono deroghe all'obbligo vaccinale per persone guarite e per quelle che non possono farsi vaccinare per motivi di salute. Durante l'emergenza COVID-19 sono stati meno frequenti gli obblighi vaccinali non riferiti a specifiche categorie professionali. In Italia, dal 15 febbraio 2022 al 15 giugno 2022, oltre a un regime di vaccinazione obbligatoria legato alla professione, vigeva un obbligo vaccinale a partire dai 50 anni. Un obbligo di vaccinazione anti-COVID-19 generale per l'intera popolazione, a partire dai 14 anni, è stato introdotto soltanto in Austria, benché anche in questo caso fossero previste alcune deroghe. Tuttavia, tale obbligo generale è stato sospeso dopo solo un mese dall'entrata in vigore e abrogato a fine luglio 2022.

⁴³ TF, sentenza 2C_395/2019 dell'8.6.2020, consid. 3.

Oltre a un obbligo vaccinale, oppure al posto di esso, durante la pandemia di COVID-19 i Paesi confinanti con la Svizzera hanno applicato temporaneamente ulteriori misure per operare distinzioni in base allo stato vaccinale o immunitario. Ne sono un esempio la «regola 3G» sul posto di lavoro e nei trasporti pubblici, la «regola 2G» all'entrata nel Paese e nella vita pubblica (ad eccezione dei negozi di beni di prima necessità) oppure la limitazione dei contatti per incontri privati a cui partecipavano persone non vaccinate o non guarite.

L'introduzione dell'obbligo legale di vaccinarsi contro queste malattie (COVID-19, morbillo ecc.) e di altre misure di distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario è stata analizzata nel dettaglio dal punto di vista costituzionale. Le Corti costituzionali francesi, italiane, austriache e tedesche hanno affrontato esplicitamente la questione e sono giunte alla conclusione che, al momento delle rispettive sentenze, la ponderazione tra i vantaggi prospettati per il bene comune e le limitazioni dei diritti fondamentali alla vita e all'integrità fisica fosse proporzionata ed appropriata. Nel frattempo, la Corte EDU ha emesso diverse sentenze secondo cui un obbligo vaccinale sufficientemente giustificato non è in contrasto ai diritti fondamentali garantiti dalla CEDU.

L'introduzione degli obblighi vaccinali e le misure di distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario sono state ogni volta oggetto di controversie, seguite da proteste e contro-iniziative. In Francia, per esempio, i pompieri hanno portato un'azione collettiva fino alla Corte EDU. In Austria vi sono iniziative popolari che chiedono al Costituente di vietare un obbligo vaccinale e impedire qualsiasi tipo di discriminazione delle persone non vaccinate. Tali iniziative sono state, e sono ancora, discusse in maniera esaustiva in seno al Consiglio nazionale austriaco, senza che siano state rese note ulteriori decisioni o conseguenze legali o politiche. Al momento, nei Paesi confinanti con la Svizzera, non si registrano tentativi andati a buon fine di escludere in maniera generale e a livello costituzionale un obbligo vaccinale e una distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

I promotori dell'iniziativa intendono escludere un obbligo vaccinale e una distinzione in base allo stato vaccinale. Si deve pertanto partire dal presupposto che, stando a questa loro volontà, in questo ambito debba essere esclusa una restrizione dell'integrità fisica e psichica alle condizioni di cui all'articolo 36 Cost. Soltanto questa interpretazione conferisce coerenza alla loro richiesta di impedire un obbligo vaccinale o una distinzione in base allo stato vaccinale, e quindi i pregiudizi sociali o professionali che ne deriverebbero. Ne è un esempio concreto la possibilità conferita allo Stato di prevedere un obbligo vaccinale per ragioni di politica sanitaria (legislazione sulle epidemie) o di definire normative legate allo stato vaccinale in ambito sociale e professionale. Così facendo, conformemente alla volontà dei promotori dell'iniziativa, non sarebbero ad esempio ammesse la possibilità di un regime di vaccinazione obbligatoria o la definizione di limitazioni di accesso o di entrata vincolate a un certificato di vaccinazione (p. es. un certificato COVID-19 per persone vaccinate ai sensi dell'art. 6a della legge COVID-19).

Il campo di applicazione della norma prevista dall'iniziativa va ben oltre il tema della vaccinazione. Nulla indica tuttavia che i promotori dell'iniziativa intendano imporre una normativa così restrittiva nei tanti altri ambiti interessati, per esempio nel diritto di polizia. Visto il vastissimo campo di applicazione dell'iniziativa, non si può ragionevolmente supporre che la nuova disposizione riesca a prevalere sulla ponderazione degli interessi secondo l'articolo 36 Cost. in tutti gli ambiti in cui lo Stato interviene sul corpo umano. Al contrario, gli interventi nell'integrità fisica o psichica (p. es. da parte della polizia, dell'esercito, delle autorità di perseguimento penale, dei servizi per gli stranieri e per i richiedenti l'asilo, delle autorità di protezione dei minori e degli adulti oppure del settore sanitario) devono restare possibili purché siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 36 Cost. L'eventuale volontà dei promotori dell'iniziativa non può prevalere nell'interpretazione della nuova disposizione per il contesto delle vaccinazioni. Poiché il testo proposto non fa riferimento alla vaccinazione, non è possibile operare una distinzione tra questo ambito, chiaramente auspicato dai promotori, e gli altri ambiti interessati dall'iniziativa.

Una nuova disposizione costituzionale è inserita in un quadro normativo e deve essere interpretata in relazione al resto della Costituzione. Nel presente caso la norma prevista dall'iniziativa non può essere interpretata indipendentemente dal resto del capitolo 1 Cost. sui diritti fondamentali. La volontà presunta dei promotori dell'iniziativa contrasta col seguente argomento: se avessero voluto limitare il campo di applicazione dell'articolo 36 Cost. (criteri generali per la restrizione di diritti fondamentali), avrebbero dovuto esprimerlo chiaramente nel testo dell'iniziativa. A originare l'iniziativa sono stati la vaccinazione e altri interventi nella libertà personale correlati alla lotta alla pandemia. Tuttavia, per come è formulato, il testo dell'iniziativa va ben oltre e tocca a livello tematico molti altri ambiti giuridici.

In definitiva, spetterebbe al legislatore e se del caso ai tribunali valutare se ed eventualmente in che misura il nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. possa essere limitato secondo le condizioni dell'articolo 36 Cost. oppure se valga in termini assoluti. Se il dibattito pubblico si concentrasse, come finora dichiarato dai promotori dell'iniziativa, sulle questioni legate all'obbligo vaccinale e a una distinzione in base allo stato vaccinale, in caso di accettazione dell'iniziativa si potrebbe concludere da un punto di vista politico che se non altro la possibilità attuale di un regime di vaccinazione obbligatoria (cfr. n. 4.1) o la definizione di restrizioni di accesso e di entrata vincolate a un certificato di vaccinazione (p. es. certificato COVID-19 per persone vaccinate ai sensi dell'art. 6a della legge COVID-19) sarebbero considerate inammissibili dall'elettorato e dovrebbero quindi essere adeguate dal legislatore.

Dal punto di vista giuridico, invece, è prevedibile che si verifichi un conflitto nell'attuazione della disposizione. Si deve partire dal presupposto che si raggiungerebbe rapidamente un ampio consenso sul fatto che il nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. da un lato non riguarda soltanto la vaccinazione e dall'altro deve sottostare alle condizioni generali di restrizione esposte all'articolo 36 Cost. La disposizione non ha dunque il carattere assoluto che il testo, preso isolatamente, fa presumere. Ciononostante la nuova disposizione costituzionale comporta una grande incertezza giuridica, poiché al momento non è possibile prevedere gli effetti concreti della sua interpretazione e attuazione da parte delle autorità di applicazione del diritto, segnatamente l'amministrazione pubblica e i tribunali. Emergerebbero numerose

nuove questioni delicate. Considerata la formulazione categorica del nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost., sussiste un forte rischio che le deroghe al requisito del consenso per interventi nell'integrità fisica nonché al divieto di punire o di far subire un pregiudizio nel caso di un rifiuto del consenso debbano essere classificate come restrizioni gravi che necessitano di una base legale formale. Pertanto Confederazione e Cantoni dovrebbero verificare in vasti ambiti giuridici se esista una base legale formale sufficiente per tali deroghe. In caso contrario, dovrebbero creare ulteriori normative per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 36 capoverso 1 Cost. Oltre al problema della necessità di una base legale formale, il nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. influirebbe anche sulla verifica della proporzionalità delle misure. Il disciplinamento esplicito di un determinato aspetto della libertà personale nella Costituzione è un segno dell'importanza a esso accordata dal Costituente. Tale importanza accresciuta comporta una verifica più rigorosa della proporzionalità. Le conseguenze di tale verifica nei tanti ambiti interessati dal nuovo articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. sono difficili da stimare.

Riassumendo si può affermare che l'iniziativa crea aspettative che non possono essere soddisfatte. Se il testo della norma è preso alla lettera, porta a un'elevata incertezza giuridica. Se viene interpretato unitamente alle altre disposizioni costituzionali, perlomeno dal punto di vista giuridico porta al massimo a un inasprimento dei presupposti di una base legale formale per le limitazioni del requisito del consenso e a una ponderazione degli interessi un po' più restrittiva.

4.3 Prego e difetti dell'iniziativa

Un pregio dell'iniziativa è quello di rilanciare il dibattito su vasta scala sul tema del regime di vaccinazione obbligatoria e della distinzione in base allo stato vaccinale. L'integrità fisica e psichica costituisce un diritto fondamentale centrale. In assenza di un consenso si può limitare questo diritto soltanto alle severe condizioni di cui all'articolo 36 Cost. Tuttavia, poiché l'iniziativa si spinge oltre un semplice obbligo vaccinale e la distinzione in base allo stato vaccinale, risulta inadatta per aprire il dibattito sulle richieste dei promotori. Sarebbe più opportuno esaminare e discutere questi temi nel quadro delle misure di lotta contro la pandemia in occasione della revisione della LEp, piuttosto che trattarli a livello costituzionale in modo troppo ampio.

Inoltre, l'iniziativa ignora il fatto che attualmente in Svizzera non vi sono né un regime di vaccinazione obbligatoria generale né una base legale per una coercizione vaccinale e dunque una tale disposizione costituzionale appare a priori superflua.

Il testo dell'iniziativa non è sufficientemente adatto alla struttura normativa del diritto costituzionale. Al momento non è possibile stimare in modo affidabile le conseguenze di un'accettazione dell'iniziativa. Un grande problema dell'iniziativa è l'incertezza giuridica derivante dal fatto che tocca numerosi ambiti giuridici molto diversi tra loro.

Infine, riguardo alla richiesta di non ammettere alcuna distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario, occorre osservare che, per quanto si possa capire, i promotori dell'iniziativa vogliono che questa si applichi indistintamente ad azioni di privati e di istituzioni pubbliche. Tuttavia l'inasprimento proposto nell'articolo 10 capoverso 2^{bis}

Cost. si applica di principio soltanto all'attività dello Stato e non è in grado di vietare distinzioni nell'ambito privato in base allo stato vaccinale o immunitario.

4.4 **Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. previsto dall'iniziativa popolare tocca gli ambiti di protezione di diverse garanzie assicurate da convenzioni internazionali per la protezione dei diritti umani, per esempio il diritto alla vita (art. 2 CEDU⁴⁴; art. 6 Patto ONU II⁴⁵), il divieto di schiavitù e di lavoro forzato (art. 4 CEDU; art. 8 Patto ONU II), il diritto alla libertà e alla sicurezza (art. 5 CEDU; art. 9 Patto ONU II), il divieto di tortura (art. 3 CEDU; art. 7 Patto ONU II), il diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza (art. 12 Patto ONU II) oppure anche il divieto di espellere una persona illegalmente (art. 13 Patto ONU II). Sono interessati anche la Convenzione del 20 novembre 1989⁴⁶ sui diritti del fanciullo, la quale in particolare all'articolo 3 capoverso 1 garantisce che in tutte le decisioni relative ai fanciulli di competenza delle istituzioni pubbliche o private, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione permanente, nonché la Convenzione del 13 dicembre 1996⁴⁷ sui diritti delle persone con disabilità. Quest'ultima chiede all'articolo 3 lettera a «il rispetto per [...] l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte». In questi casi l'iniziativa non pone praticamente alcun problema, poiché conformemente al suo orientamento va oltre i diritti individuali tutelati nelle convenzioni, mettendo l'accento sul requisito del consenso del singolo. Le restrizioni ammesse dei diritti garantiti dalla CEDU e dal Patto ONU II non sono legate al consenso della persona interessata, bensì all'interesse pubblico o alla tutela dei diritti di terzi. Sono ammesse nello specifico restrizioni che poggiano su una base legale e sono necessarie in una società democratica per il mantenimento della sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine pubblico, della salute e della morale oppure la salvaguardia dei diritti e delle libertà altrui (cfr. p. es. art. 9 e 10 CEDU). L'articolo 5 capoverso 1 lettere a–f CEDU enuncia numerosi casi in cui la privazione della libertà è ammessa senza il consenso della persona interessata: ad esempio in seguito a condanna da parte di un tribunale competente, in stato di arresto per indagare presunti reati commessi, per sorvegliare l'educazione di minori, per prevenire l'entrata irregolare o nel corso di un procedimento d'espulsione o d'extradizione. In questi casi la CEDU e il Patto ONU II tendono a lasciare allo Stato un più ampio margine d'azione rispetto all'iniziativa.

Tutte le misure appena citate possono essere adottate senza il consenso della persona interessata. Tuttavia, non si può ritenere che l'articolo 10 capoverso 2^{bis} Cost. previsto dall'iniziativa popolare sia incompatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. Infatti, come già illustrato nel dettaglio, l'iniziativa popolare non può essere interpretata separatamente dalle altre disposizioni costituzionali centrali, cui sono

⁴⁴ RS **0.101**, entrata in vigore per la Svizzera il 28.11.1974.

⁴⁵ RS **0.103.2**, entrato in vigore per la Svizzera il 18.09.1992.

⁴⁶ RS **0.107**, entrata in vigore per la Svizzera il 26.03.1997.

⁴⁷ RS **0.109**, entrata in vigore per la Svizzera il 15.05.2014.

conformi anche gli impegni internazionali contratti dalla Svizzera. Il rischio di conflitto materiale non concerne tutti gli aspetti toccati dall'iniziativa per i quali la Svizzera ha impegni vincolanti in virtù di convenzioni internazionali. Secondo il nostro Collegio tale rischio, laddove presente, può essere limitato dalla Svizzera dando un po' più di peso agli interessi individuali delle persone interessate nell'attuazione degli impegni internazionali.

5 Conclusioni

Il nostro Consiglio riconosce che interventi medici come una vaccinazione necessitano di un consenso. Tuttavia l'accettazione dell'iniziativa comporterebbe conseguenze indesiderate che andrebbero ben oltre il tema delle vaccinazioni e del settore sanitario. Inoltre, l'iniziativa non è sufficientemente adatta alla struttura normativa del diritto costituzionale: con l'accettazione della nuova disposizione sorgerebbero molte incertezze giuridiche.

Pertanto, il nostro Consiglio è del parere che l'iniziativa, la quale comporta profonde conseguenze sulle restrizioni dell'integrità fisica e psichica in ambiti centrali dell'attività dello Stato, si spinga troppo oltre. In riferimento al regime di vaccinazione obbligatoria, in occasione della votazione popolare del 22 settembre 2013⁴⁸ nel quadro del referendum sulla LEp, il Popolo si è espresso già chiaramente a favore della possibilità vigente di un regime di vaccinazione obbligatoria limitato a determinati gruppi di persone, confermando così che questo strumento deve rimanere a disposizione per la lotta contro epidemie future. Il nostro Collegio ritiene inoltre adeguato – come anche confermato dal Popolo – che nel contesto della lotta alla pandemia le persone senza certificato vaccinale o immunitario possano incontrare alcune limitazioni della partecipazione alla vita pubblica.

Per queste ragioni il nostro Consiglio respinge l'iniziativa e ritiene che non sia necessario alcun controprogetto. Come già illustrato, le basi legali vigenti consentono un'introduzione del regime di vaccinazione obbligatoria, ma soltanto a condizioni restrittive e come ultima ratio. Occorre altresì ricordare che la distinzione in base allo stato vaccinale o immunitario si è dimostrata una misura efficace nella lotta alla pandemia e rappresenta un intervento nei diritti fondamentali meno invasivo di quanto lo siano le chiusure di strutture.

Il nostro Consiglio ritiene attualmente opportuno affrontare la questione relativa al disciplinamento del regime di vaccinazione obbligatoria nel quadro della futura revisione della LEp. I relativi lavori sono stati avviati, con un ampio coinvolgimento degli attori già prima della procedura di consultazione, prevista attualmente per l'ultimo trimestre del 2023. Eventuali obiezioni alla normativa attualmente vigente, non soltanto per quanto riguarda il regime di vaccinazione obbligatoria, ma anche ad esempio relativamente all'obbligo di certificato, saranno raccolte in questo contesto. In seguito, anche le vostre Camere potranno affrontare nel dettaglio queste questioni nel quadro delle relative deliberazioni parlamentari.

48 FF 2014 5283

Il nostro Consiglio propone pertanto alle Camere federali di sottoporre l'iniziativa popolare al voto del Popolo e dei Cantoni senza controprogetto diretto o indiretto e con la raccomandazione di respingerla.