

# Rapporto

numero

data

2 maggio 2024

competenza

GRAN CONSIGLIO

## della Commissione sanità e sicurezza sociale sulla petizione 11 marzo 2024 presentata da Werner Nussbaumer e Maria Invernizzi per la richiesta di un dibattito pubblico e una presa di posizione politica sulla necessità di respingere il Trattato Pandemico e gli emendamenti al Regolamento sanitario internazionale (RSI) dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)

### 1. LA PETIZIONE

La petizione presentata l'11 marzo 2024 dal signor Werner Nussbaumer, per il comitato di Helvetica, e dalla signora Maria Invernizzi, per la Sezione Ticino degli Amici della Costituzione, ha come oggetto il Trattato Pandemico e gli emendamenti al Regolamento sanitario internazionale (RSI) dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

I petenti, cogliendo la possibilità prevista dalla Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino che tra i diritti individuali prevede «*il diritto di petizione alle autorità e di ottenere risposta entro un termine ragionevole*» (art. 8 cpv 2, lett I), chiedono:

- «1. Al Gran Consiglio e al Consiglio di Stato di analizzare urgentemente il Trattato pandemico e gli emendamenti al RSI e di prendere posizione in merito presso l'Assemblea nazionale e il Consiglio federale, affinché una decisione così importante non sia appannaggio del solo Consiglio federale: tale decisione deve spettare all'Assemblea federale e dev'essere sottoposta a referendum.
2. nel contempo, che venga avviato un dibattito pubblico in merito ai due testi dell'OMS per informare la popolazione e sentirne gli umori.

Inoltre, i petenti auspicano «*che tutti i i media ne parlino e che radio e televisione promuovano dibattiti corretti e pluralistici, come una democrazia degna di questo nome deve garantire*».

La tematica sollevata dai petenti è stata ripresa pochi giorni dopo (il 29 marzo 2024) in una interrogazione (n. 44.24) dal titolo «*La popolazione è a conoscenza delle implicazioni del nuovo Trattato sulle pandemie dell'OMS e degli emendamenti al Regolamento sanitario internazionale (RSI) che saranno adottati a fine maggio?*», presentata dai deputati Maria Pia Ambrosetti e Tiziano Galeazzi.

Il Governo ha evaso tale interrogazione con RG 2023/aa/1 del 24 aprile 2024 da cui si trarrà spunto per la disamina che segue.

### 2. INTRODUZIONE

Innanzitutto, gli atti in oggetto scaturiscono dal fatto che il prossimo 24 maggio si terrà a Ginevra la 77a Assemblea generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).

Secondo i petenti e gli interroganti, l'adozione degli emendamenti al Regolamento sanitario internazionale (RSI) e del nuovo Trattato sulle pandemie, in caso di pandemia avrebbe «importanti ripercussioni sulla sovranità del nostro Paese, sulla nostra democrazia diretta, sui diritti umani - che sarebbero annullati - così come sull'utilizzo delle risorse economiche nazionali». Tali atti convenzionali dell'OMS sarebbero il risultato di «negoziati segreti» per cui gli interroganti ritengono sia urgente informare l'opinione pubblica in merito.

Ciò premesso, si evidenziano i seguenti dati di fatto ripresi dalla RG 2023/aa/1 del 24 aprile 2024:

- *«è inevitabile ricordare che il mondo si è appena lasciato alle spalle la peggiore pandemia degli ultimi 100 anni, con più di 700 milioni di casi e un numero ufficiale di morti che supera i 7 milioni ma la cui stima reale è da moltiplicare almeno per 3. La gestione della pandemia di COVID-19 a livello mondiale ha evidenziato diversi limiti. Tra i principali possiamo considerare l'impreparazione evidenziata in molti Paesi per una pandemia di questa portata; la mancanza di piani di emergenza adeguati, di scorte di dispositivi di protezione individuale e di infrastrutture sanitarie resilienti ha creato molte difficoltà. È pure emersa una certa mancanza di coordinamento e cooperazione internazionale, specialmente nelle fasi iniziali; questo ha portato a risposte frammentarie e a volte contraddittorie, influenzando l'efficacia delle misure di contenimento. Inoltre, la gestione delle informazioni e la comunicazione pubblica sul piano globale sono state spesso inadeguate, contribuendo a diffondere disinformazione e confusione. Infine, la distribuzione ineguale dei vaccini ha esacerbato le disparità tra paesi ricchi e poveri, rallentando la risposta globale alla pandemia.*  
*Appare pertanto chiaro che una risposta più tempestiva e coordinata a livello mondiale è necessaria per affrontare efficacemente una pandemia.*
- *La cooperazione internazionale può facilitare la condivisione di informazioni vitali, la distribuzione più equa di risorse come i vaccini e la standardizzazione delle misure di contenimento per limitare la diffusione del virus. Questa lezione è cruciale per prepararsi meglio a future emergenze sanitarie globali.*
- *L'interrogazione e la petizione suggeriscono tuttavia che i trattati contestati, nuovi o in fase di revisione, si spingano ben oltre la "semplice" gestione più efficace di una futura pandemia e che, con la loro adozione, l'OMS intenda praticamente arrogarsi poteri illimitati prevaricando le sovranità nazionali degli Stati membri.*
- *Giova al riguardo rilevare che l'Organizzazione Mondiale della Sanità, istituita con un trattato adottato a New York nel 1946 e in vigore dal 1948, è l'autorità incaricata di gestire e coordinare il settore della salute nel contesto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. Il suo obiettivo è far sì che tutti gli esseri umani possano godere del miglior livello di salute possibile. La Svizzera è uno dei membri fondatori dell'OMS e nel 2023 è stata eletta nel Consiglio Esecutivo, di cui fanno parte 34 dei 194 Stati membri.*
- *Il Regolamento Sanitario Internazionale (2005) (RSI), è uno strumento giuridico internazionale che mira a garantire la sicurezza sanitaria contro la diffusione internazionale delle malattie, riducendo al minimo l'interferenza con il commercio e i movimenti internazionali. Esso si prefigge di agire attraverso il rafforzamento della sorveglianza delle malattie infettive tesa ad identificare, ridurre o eliminare le loro fonti di infezione o le fonti di contaminazione. Mira, inoltre, al miglioramento*

dell'igiene nei punti di ingresso portuali e aeroportuali e alla prevenzione della disseminazione di vettori.

- *Gli Stati membri dell'OMS hanno concordato, attraverso la decisione del Consiglio Esecutivo del gennaio 2022 e la decisione dell'Assemblea mondiale della sanità WHA75 del maggio 2022, di avviare un processo di modifica dell'attuale RSI. Il processo si basa sulle lezioni apprese dai vari gruppi di revisione che hanno esaminato il funzionamento del RSI e l'architettura della sicurezza sanitaria globale durante la pandemia di COVID-*
- *Il processo è guidato dagli Stati membri dell'OMS attraverso un apposito gruppo di lavoro, il Working Group on Amendments to the International Health Regulations (WGIHR), di cui la Svizzera fa parte.*
- *Il processo di modifica del RSI si svolge parallelamente a un altro processo guidato dagli Stati membri, per redigere e negoziare un accordo internazionale noto come Trattato Internazionale sulle pandemie, un nuovo strumento globale che mira a rafforzare la sicurezza sanitaria mondiale nonché la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, alla luce degli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19. Questo strumento è attualmente in fase di negoziazione tra i 194 Paesi membri dell'OMS, con l'obiettivo di:*
  - o *garantire un impegno politico costante e a lungo termine;*
  - o *definire processi e compiti chiari;*
  - o *assicurare un sostegno a lungo termine ai settori pubblico e privato a tutti i livelli;*
  - o *promuovere un approccio che coinvolga l'intero apparato governativo e tutta la società, integrando le questioni sanitarie in tutti i settori strategici pertinenti (per es. ricerca, innovazione, finanziamenti, trasporti).*
- *Questo Trattato rappresenta un passo importante per affrontare le sfide globali legate alle malattie infettive e per proteggere meglio le persone, le comunità e i Paesi da futuri focolai pandemici. Ai Paesi membri dell'OMS spetterà la decisione finale relativa all'adozione dello strumento.*
- *Il processo di modifica dell'attuale Regolamento sanitario internazionale come pure quello per negoziare e redigere il Trattato internazionale sulle pandemie sono tuttora in corso. Allo stato attuale, nessuna delle modifiche proposte è stata approvata. Ai sensi della citata decisione WHA75 e tenendo conto del rapporto del Comitato di revisione sugli emendamenti al Regolamento sanitario internazionale (2005), il WGIHR proporrà un pacchetto di emendamenti da sottoporre all'esame della 77a Assemblea mondiale della sanità che avrà inizio il 24 maggio 2024.*
- *Questi processi negoziali non sono per nulla segreti, anzi, sono improntati alla più totale trasparenza: per esempio tutte le riunioni del WGIHR sono trasmesse live e consultabili online: <https://www.who.int/teams/ihr/working-group-on-amendments-to-the-international-health-regulations-%282005%29>.*

*I documenti di lavoro del WGIHR sono pubblicati e l'OMS ha invitato tutte le parti interessate a prenderne visione e a esprimere il loro parere.*
- *La partecipazione attiva ai negoziati in corso è importante affinché il nostro Paese possa rappresentare efficacemente i propri interessi. È nell'interesse della Svizzera che in futuro i sistemi internazionali di allerta precoce e di segnalazione funzionino in maniera efficiente e che tutti gli Stati, soprattutto quelli più poveri,*

*dispongano delle risorse necessarie per l'individuazione delle malattie trasmissibili e la lotta contro di esse. Come già ricordato, la pandemia appena trascorsa ha mostrato quanto siano importanti la cooperazione internazionale, il coordinamento e un intenso scambio di informazioni durante le emergenze sanitarie transfrontaliere.*

- *La posizione della Svizzera in merito ai contenuti specifici dei negoziati in corso presso l'OMS è elaborata da parte degli organi federali coinvolti nella politica estera in materia di salute adottata dal Consiglio federale ed entrerà a far parte del processo dei negoziati. Le posizioni del nostro Paese relativamente ai negoziati in corso presso l'OMS sono state sancite nelle decisioni del Consiglio federale per la partecipazione della Svizzera all'Assemblea mondiale della sanità degli anni 2021, 2022 e 2023. Per il nostro Paese il riferimento ai diritti e alle libertà fondamentali dell'uomo contenuto nel RSI è fondamentale e deve essere mantenuto. La Svizzera non stipula convenzioni internazionali che violano questi diritti fondamentali, che sono in ogni caso sempre protetti dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo.*
- *Le discussioni concernenti il trattato dell'OMS sulle pandemie mirano, come detto, soprattutto a rafforzare diversi aspetti della cooperazione internazionale (p. es. ricerca e sviluppo di prodotti rilevanti per le pandemie, riconoscimento precoce di agenti patogeni pericolosi). In questo contesto non si è mai parlato di obbligo vaccinale. Già oggi, come ha fatto durante la pandemia di COVID-19, l'OMS può emanare raccomandazioni per i propri Stati membri, che possono avere per oggetto anche provvedimenti di lotta alla pandemia. Queste raccomandazioni, tuttavia, non sono giuridicamente vincolanti*
- *Le revisioni del RSI possono creare nuovi obblighi legali internazionali per la Svizzera, ma non modificano evidentemente in modo automatico le leggi nazionali. Qualsiasi revisione del nostro ordinamento legislativo proposta per implementare gli emendamenti al RSI dovrà essere approvata dalle Camere federali per diventare legalmente vincolante nel nostro Paese. Il trattato dell'OMS sulle pandemie non limiterà il diritto sovrano degli Stati di emanare leggi per l'attuazione della propria politica nazionale della sanità. Anche in futuro la Svizzera deciderà in modo sovrano della propria politica della sanità e dei provvedimenti in caso di pandemia.*
- *L'iter adottato dall'OMS è pertanto democratico, trasparente e conforme al diritto vigente; i lavori sono tuttora in corso, la Svizzera vi partecipa attivamente e non compete al Cantone esprimersi in merito, tantomeno allo stato attuale».*

L'OMS è quindi l'autorità multilaterale direttrice in ambito sanitario in seno alle Nazioni Unite. Conformemente alla sua Costituzione, l'OMS ha il compito di coordinare le attività del sistema sanitario pubblico internazionale, di fornire un contributo alla ricerca in campo sanitario, di stabilire norme e criteri, di formulare proposte politiche sulla base di dati empirici, di fornire assistenza tecnica ai Paesi nonché di monitorare e valutare le tendenze attuali nel sistema sanitario pubblico.

In qualità di Stato membro sovrano, giova ricordare che la Svizzera è libera di adottare adeguamenti a disposizioni vigenti o di firmare e ratificare o meno nuovi strumenti dell'OMS: quest'ultima non può obbligare alcuno Stato membro ad adottare misure.

### 3. VERIFICA SULLA COMPETENZA, RIFLESSIONI DELLA COMMISSIONE

Alla luce delle nuove evidenze emerse e delle esperienze vissute è senz'altro necessario allestire un piano pandemico aggiornato, dapprima a livello federale e in seguito cantonale.

La Commissione federale per la preparazione e la risposta alle pandemie (di cui il Medico cantonale ticinese è membro in rappresentanza dell'Associazione dei Medici cantonali) sta attualmente lavorando sul nuovo piano pandemico federale. La pubblicazione della versione aggiornata è prevista per fine 2024.

Parallelamente, a livello federale è in corso anche l'aggiornamento della Legge epidemie (LEp). La procedura di consultazione sulla revisione parziale di tale legge si è conclusa lo scorso mese di marzo. Anche il nostro Consiglio di Stato si è evidentemente espresso al riguardo e la relativa presa di posizione, come da prassi, è pubblicata sul sito internet del Cantone

[https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure\\_di\\_consultazione\\_federale/2024/24\\_1409\\_DSS\\_Revisione\\_parziale\\_della\\_legge\\_sulle\\_epidemie.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2024/24_1409_DSS_Revisione_parziale_della_legge_sulle_epidemie.pdf).

Anche questo adeguamento legislativo, basato sulle evidenze emerse durante la pandemia di COVID-19, porterà elementi centrali che confluiranno nel piano pandemico federale.

Alla luce di quanto sopra espresso, prima di avviare i lavori per un nuovo piano pandemico cantonale si ritiene opportuno attendere la pubblicazione del piano pandemico federale ed eventualmente anche la revisione della LEp, analogamente a quanto sta avvenendo nella maggioranza dei Cantoni.

La Commissione ha preso atto della petizione. Considerato che il Gran Consiglio non ha competenza in materia di legislazione internazionale, essa ritiene che le richieste ivi contenute non competono a una Commissione parlamentare, bensì chiaramente alle istituzioni federali: il Consiglio federale, in base all'art. 184 Cost./CH «*Relazioni con l'estero*»,

«*2Firma e ratifica i trattati internazionali. Li sottopone per approvazione all'Assemblea federale*».

In materia di politica estera, il Parlamento (art. 152 LParl) e i Cantoni (Legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione; RS 138.1) dispongono di diversi diritti di informazione e di consultazione (art. 3 cpv. 2 «*La Confederazione informa per tempo e compiutamente tutti i Cantoni sui progetti in materia di politica estera che concernono loro interessi essenziali*»; art. 4 «*1Nella fase preparatoria di decisioni di politica estera che concernono competenze o interessi cantonali essenziali, la Confederazione consulta i Cantoni, sempre che questi lo domandino. La Confederazione può anche consultare i Cantoni di propria iniziativa. 2Prima di aprire i negoziati, il Consiglio federale consulta di regola i Cantoni. Questa consultazione completa la procedura di consultazione in materia di trattati internazionali. 3Il Consiglio federale tiene conto dei pareri dei Cantoni. Qualora siano implicate le competenze dei Cantoni, i pareri di questi ultimi vanno particolarmente considerati. Se il Consiglio federale si scosta dai pareri dei Cantoni, comunica loro le ragioni determinanti di questa scelta*»).

In merito dunque alla prima richiesta della petizione, la Commissione e in generale il Gran Consiglio non dispone della necessaria competenza, in quanto «<sup>1</sup>a negoziati conclusi, ovvero quando saranno stati chiariti i contenuti e la natura giuridica del nuovo strumento, la Svizzera deciderà se aderire alla convenzione sia nei suoi interessi. In questo processo e nell'eventualità di un recepimento nel diritto svizzero, il Consiglio federale si attiene alla sua prassi corrente, retta dalle pertinenti disposizioni della Costituzione federale (art. 166 cpv. 2 e 184 cpv. 1 e 2; RS 101), della legge sul Parlamento (art. 24 LParl; RS 171.10) e della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (art. 7a; RS 172.010). Per ogni nuovo trattato internazionale viene valutato accuratamente se debba essere sottoposto all'approvazione del Parlamento e, se del caso, a referendum. Un'eventuale convenzione dell'OMS sarebbe vincolante per la Svizzera soltanto se decidesse di aderirvi».

Inoltre, «<sup>2</sup>soltanto a negoziati conclusi, ovvero quando saranno stati chiariti i contenuti e la natura giuridica del nuovo strumento, il Consiglio federale procederà alla valutazione di cui sopra. Al momento si prevede che i negoziati dureranno fino al mese di maggio del 2024. Anche in futuro la Svizzera continuerà a decidere in maniera autonoma sulla propria politica sanitaria nazionale e sulle misure nazionali».

Nel suo parere del 17.05.2023 in risposta all'interpellanza n. 23.3302 "Domande riguardanti il trattato dell'OMS sulle pandemie in corso di elaborazione", il Consiglio federale comunica che «in questi negoziati l'UFSP rappresenta la Svizzera, le cui posizioni sono definite nella politica estera in materia di salute approvata dal Consiglio federale. Su questa base, l'UFSP concerterà e preciserà costantemente con tutti i servizi federali interessati la sua strategia e le sue prese di posizione in seno all'organo di negoziazione. Il Consiglio federale aveva definito il quadro dell'impegno della Svizzera e approvato questo approccio negoziale già nella sua seduta del 18 maggio 2022 in occasione dell'Assemblea mondiale della sanità 2022. L'Esecutivo deciderà anche sulle future posizioni negoziali in vista delle sedute dell'Assemblea mondiale della sanità» e rammenta che «l'OMS non può imporre alcun tipo di misura ai suoi Stati membri. Secondo l'articolo 22 della Costituzione dell'organizzazione mondiale della sanità, gli Stati membri possono, entro determinati termini, respingere i regolamenti emanati dall'Assemblea mondiale della sanità o esprimere riserve in merito. In questo quadro, la Svizzera può quindi anche respingere misure».

Infine, «<sup>3</sup>in Svizzera, grazie alla Costituzione federale (RS 101) e al diritto internazionale, in particolare alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101), i diritti fondamentali sono tutelati sempre. Il nostro Paese non conclude trattati internazionali che possano violare questi diritti e anche nell'applicazione dei trattati i diritti fondamentali devono essere rispettati. In tempi normali come anche in tempi di pandemia, i presupposti per introdurre restrizioni dei diritti fondamentali sono disciplinati nella Costituzione

<sup>1</sup> Cfr. parere del Consiglio federale del 17.05.2023 in risposta all'[interpellanza n. 23.3302](#) "Domande riguardanti il trattato dell'OMS sulle pandemie in corso di elaborazione", presentata il 16.03.2023 da Grüter Franz per il Gruppo dell'Unione democratica di Centro.

<sup>2</sup> Cfr. Parere del Consiglio federale del 06.09.2023 alla [Mozione n. 23.3910](#) "OMS. Assicurare il controllo democratico da parte di Popolo e Parlamento", presentata il 16.06.2023 da Reimann Lukas per il Gruppo dell'Unione democratica di Centro.

<sup>3</sup> Cfr. parere del Consiglio federale del 22.11.2023 in risposta all'[interpellanza n. 23.4012](#) "Il trattato dell'OMS elude la sovranità svizzera", presentata il 18.09.2023 da Grüter Franz per il Gruppo dell'Unione democratica di Centro.

*federale, il cui articolo 36 prevede che tali restrizioni devono avere una base legale (cpv. 1), essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui (cpv. 2), essere proporzionate allo scopo (cpv. 3) ed essere intangibili nella loro essenza (cpv. 4). L'attuazione in conformità con i diritti fondamentali delle disposizioni direttamente applicabili dei trattati internazionali è soggetta al controllo dei tribunali svizzeri».*

Le preoccupazioni espresse dai petenti circa «*la perdita di sovranità del nostro Paese, la perdita della nostra democrazia diretta e delle nostre libertà fondamentali sancite nella Costituzione federale*» sono dunque prive di fondamento.

Circa la seconda richiesta della petizione, ovvero che «*venga avviato un dibattito pubblico in merito ai due testi dell'OMS per informare la popolazione e sentirne gli umori*», una Commissione parlamentare, il Gran Consiglio o il Governo non possono obbligare i media in generale ad avviare un dibattito sulla materia, considerato altresì che prima del 24 maggio 2024 gli adeguamenti del Regolamento sanitario internazionale (RSI) e il Nuovo accordo per la preparazione, la prevenzione e la risposta alle pandemie non saranno adottati e che solo in seguito a questa data il Consiglio federale farà le sue valutazioni in merito.

#### **4. CONCLUSIONE**

Visto quanto esposto in precedenza, la Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio a non entrare nel merito della petizione in oggetto e ad archivarla.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni (per le conclusioni) - Aldi - Caverzasio -  
Cedraschi - Corti - Filippini - Forini - Gianella Alex -  
Isabella (per le conclusioni) - Mazzoleni - Merlo -  
Passalia - Petralli - Riget - Rusconi - Schnellmann