

10.065

**Messaggio
sull'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera
e il Liechtenstein relativo all'attribuzione di organi
per il trapianto**

del 18 agosto 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo tra la Svizzera e il Liechtenstein relativo all'attribuzione di organi per il trapianto.

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

18 agosto 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Per quanto concerne l'attribuzione di organi la legge svizzera sui trapianti favorisce le persone domiciliate in Svizzera rispetto a quelle non domiciliate nel nostro Paese. Il presente Accordo parifica ora le persone domiciliate nel Liechtenstein con le persone domiciliate in Svizzera. Il Liechtenstein si impegna dal canto suo a introdurre, nei suoi ospedali, le misure applicabili in Svizzera per identificare e notificare i potenziali donatori e a partecipare proporzionalmente alla copertura dei costi derivanti alla Confederazione dall'attribuzione di organi.

Il Consiglio federale ha approvato l'Accordo il 18 novembre 2009. Nel contempo ha deciso, fatti salvi i risultati della consultazione delle competenti commissioni parlamentari, l'applicazione provvisoria dell'Accordo a partire dal 1° aprile 2010. L'Accordo è stato firmato il 1° marzo 2010.

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La legge dell'8 ottobre 2004¹ sui trapianti è entrata in vigore il 1° luglio 2007. Per quanto concerne l'attribuzione di organi, sancisce il principio del domicilio: le persone domiciliate in Svizzera sono favorite rispetto alle persone non domiciliate nel nostro Paese. Di conseguenza un organo disponibile è attribuito a una persona non domiciliata in Svizzera soltanto se il trapianto è urgente dal punto di vista medico e nessuna persona domiciliata in Svizzera si trova nella stessa situazione. Se il trapianto non è urgente dal punto di vista medico, l'organo viene attribuito a una persona non domiciliata in Svizzera se non può essere reperito nessun ricevente domiciliato in Svizzera (art. 17 cpv. 3 della legge sui trapianti). Nell'attribuzione di organi le persone domiciliate nel Liechtenstein sono pertanto svantaggiate rispetto alle persone domiciliate in Svizzera.

La legge sui trapianti aveva determinato un cambiamento della prassi applicata fino alla sua entrata in vigore: fino ad allora le persone domiciliate nel Liechtenstein erano trattate come le persone domiciliate in Svizzera e avevano quindi le stesse opportunità per quanto concerne l'attribuzione di organi (nessuna selezione in funzione del luogo di domicilio). Tra il 2002 e il 2006 cinque organi prelevati da persone decedute in Svizzera sono stati attribuiti a pazienti del Liechtenstein, mentre nello stesso periodo pazienti svizzeri hanno ricevuto gli organi prelevati da una persona deceduta domiciliata nel Liechtenstein.

Siccome dispone di un numero esiguo di donatori, il Liechtenstein deve affidarsi a una struttura più grande per trovare tutti i tipi di organi di cui hanno bisogno le persone domiciliate nel suo territorio. Per questo motivo e vista la prassi applicata finora, il Principato del Liechtenstein è interessato a trovare una soluzione che consenta ai suoi pazienti di essere trattati come le persone domiciliate in Svizzera per quanto concerne l'attribuzione di organi.

1.2 Basi legali per un accordo

La legge sui trapianti non contiene alcuna disposizione volta a regolamentare in modo specifico l'attribuzione di organi a pazienti del Liechtenstein. Lo stesso vale per il Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923² concluso tra la Svizzera e il Liechtenstein. Il Trattato riunisce il Liechtenstein al territorio doganale svizzero e, di conseguenza, alla zona economica svizzera. Oltre alla legislazione doganale, il resto della legislazione federale si applica al Liechtenstein nella misura in cui l'unione doganale lo esiga. La legislazione federale applicabile comprende segnatamente prescrizioni relative all'importazione, all'esportazione e al transito nonché alla fabbricazione di merci. La maggior parte delle disposizioni della legge sui trapianti, in particolare quelle sull'attribuzione di organi, non rientrano nel campo d'applica-

¹ RS 810.21

² RS 0.631.112.514

zione del Trattato. La parità di trattamento dei pazienti del Liechtenstein e delle persone domiciliate in Svizzera non è pertanto possibile nell'ambito del Trattato. La Svizzera e il Liechtenstein sono d'accordo su questo punto.

Il Liechtenstein dispone unicamente di una regolamentazione che definisce, nei punti essenziali, le condizioni alle quali gli organi possono essere prelevati da persone decedute. Il Liechtenstein non ha inoltre l'intenzione di riprendere disposizioni della legge sui trapianti che non rientrano nel Trattato di unione doganale poiché una legge sui trapianti non avrebbe praticamente alcuna possibilità di essere applicata in modo efficace sul suo territorio. Per garantire la parità di trattamento tra i pazienti del Liechtenstein e le persone domiciliate in Svizzera per quanto concerne l'accesso agli organi è pertanto necessario concludere un corrispondente accordo tra il Liechtenstein e la Svizzera.

1.3 Interesse per la Svizzera

La Svizzera ha interesse a concludere il presente Accordo innanzitutto per le strette relazioni d'amicizia con il suo vicino, che le sono di grande utilità nei settori più diversi. È quindi nell'interesse politico della Svizzera preservare e proseguire queste buone relazioni. Inoltre, conformemente all'Accordo, il Liechtenstein è tenuto a introdurre nei suoi ospedali le misure applicabili in Svizzera per identificare e notificare i potenziali donatori di organi e a partecipare proporzionalmente alla copertura dei costi derivanti dall'attribuzione di organi. In questo contesto e visto l'esiguo numero di pazienti domiciliati nel Liechtenstein, la parità di trattamento dei pazienti domiciliati nel Liechtenstein e di quelli domiciliati in Svizzera è senza dubbio auspicabile.

Il 18 novembre 2009 il nostro Collegio ha approvato l'Accordo tra la Svizzera e il Liechtenstein. Nell'interesse dei pazienti ne ha inoltre deciso l'applicazione provvisoria a partire dal 1° aprile 2010. Le competenti commissioni parlamentari della sicurezza sociale e della sanità sono state previamente consultate. L'Accordo è stato firmato a Berna il 1° marzo 2010.

2 Contenuto dell'Accordo

Art. 1 Iscrizione nella lista d'attesa e cancellazione

Le persone domiciliate nel Principato del Liechtenstein sono iscritte nella lista d'attesa svizzera o cancellate da quest'ultima se adempiono le condizioni previste dalla legge sui trapianti e dall'ordinanza del 16 marzo 2007³ sull'attribuzione di organi per le persone domiciliate in Svizzera. Una persona è pertanto iscritta nella lista d'attesa se un trapianto è urgente dal punto di vista medico, alcuna controindicazione medica permanente vi si oppone e non vi sono altre ragioni di ordine medico in grado di compromettere il successo del trapianto. L'iscrizione nella lista d'attesa presuppone il consenso scritto del paziente (art. 3 dell'ordinanza sull'attribuzione di organi). I pazienti sono cancellati dalla lista d'attesa quando le

³ RS 810.212.4

condizioni per l'iscrizione non sono più adempiute (art. 5 dell'ordinanza sull'attribuzione di organi).

Art. 2 **Attribuzione di organi**

Nell'attribuzione di organi, le persone domiciliate nel Liechtenstein sono trattate in modo uguale alle persone domiciliate in Svizzera (art. 17 cpv. 2 della legge sui trapianti). L'articolo 17 capoverso 3 della legge sui trapianti, secondo il quale a una persona non domiciliata in Svizzera e iscritta nella lista d'attesa è attribuito un organo unicamente se il trapianto è urgente dal punto di vista medico e nessuna persona domiciliata in Svizzera si trova nella stessa situazione oppure se il trapianto non è urgente dal punto di vista medico ma non può essere reperito nessun ricevente domiciliato in Svizzera, non è pertanto applicabile alle persone domiciliate nel Liechtenstein.

Art. 3 **Notifica dei donatori nel Principato del Liechtenstein**

L'integrazione di persone domiciliate nel Liechtenstein nel sistema svizzero di attribuzione di organi implica che il Liechtenstein assuma gli obblighi connessi a questo sistema e contribuisca in tal modo al suo funzionamento. Gli ospedali del Liechtenstein sono pertanto tenuti a notificare al servizio nazionale di attribuzione tutti i potenziali donatori di organi, unitamente ai dati necessari. Gli ospedali e i medici che praticano nel Liechtenstein notificano inoltre al servizio nazionale di attribuzione le persone disposte a donare da vive un organo a una persona a loro ignota (art. 22 della legge sui trapianti).

Art. 4 **Organizzazione e coordinamento negli ospedali**

La partecipazione al sistema svizzero di attribuzione implica inoltre che il Liechtenstein prenda le misure necessarie per identificare e assistere i possibili donatori. Il Liechtenstein assume pertanto, per quanto concerne l'organizzazione e il coordinamento degli ospedali, gli stessi compiti dei Cantoni di cui all'articolo 56 della legge sui trapianti e agli articoli 45 e 47 dell'ordinanza del 16 marzo 2007⁴ sui trapianti. Il sostegno della Confederazione a programmi di aggiornamento e perfezionamento professionale del personale medico conformemente all'articolo 53 della legge sui trapianti deve applicarsi anche agli ospedali del Liechtenstein.

Art. 5 **Protezione giuridica**

Le decisioni degli ospedali concernenti l'iscrizione di una persona nella lista d'attesa o la sua cancellazione dalla stessa e le decisioni del servizio nazionale di attribuzione sono decisioni conformemente all'articolo 5 della legge del 20 dicembre 1968⁵ sulla procedura amministrativa contro le quali può essere interposto ricorso. Anche le persone domiciliate nel Liechtenstein hanno questo diritto di ricorso. Di conseguenza la protezione giuridica relativa all'iscrizione nella lista d'attesa e all'attribuzione di organi è retta dall'articolo 68 della legge sui trapianti.

⁴ **RS 810.211**

⁵ **RS 172.021**

Art. 6 Finanziamento del servizio nazionale di attribuzione

Inoltre, il Liechtenstein partecipa proporzionalmente alla copertura dei costi derivanti alla Confederazione dall'attribuzione di organi. L'importo che il Liechtenstein deve versare è proporzionale alle spese cagionate dai suoi pazienti. A tal fine si tiene conto del rapporto fra il numero di pazienti figuranti sulla lista d'attesa. La Svizzera conta 1300–1400 pazienti all'anno, il Liechtenstein circa cinque.

Art. 7 Diritto applicabile

L'articolo 7 precisa che il diritto svizzero è applicabile nel Liechtenstein nei limiti del presente Accordo e rinvia al suo allegato. Una «clausola evolutiva» descrive la procedura in caso di modifica delle disposizioni svizzere stabilite nell'Accordo. In tal modo è possibile evitare che in caso di revisione di leggi o ordinanze sia necessario sottoporre al Parlamento una revisione dell'Accordo. Il nostro Collegio ha delegato all'UFSP l'adeguamento dell'allegato dell'Accordo.

Art. 8 e 9 Disdetta ed entrata in vigore

Infine l'Accordo contiene disposizioni sulla disdetta e sull'entrata in vigore. L'Accordo può essere disdetto in qualsiasi momento da entrambe le Parti contraenti per la fine di un anno civile con un preavviso di 12 mesi. Quando l'Accordo non sarà più in vigore i pazienti del Liechtenstein non avranno di principio più diritto alla parità di trattamento con le persone domiciliate in Svizzera. Un'eccezione è rappresentata dalle persone per le quali un trapianto è urgente dal punto di vista medico.

L'Accordo è applicato provvisoriamente dal 1° aprile 2010 (cfr. n. 6.4) ed entrerà in vigore non appena le Parti contraenti si saranno comunicate la conclusione delle rispettive procedure nazionali necessarie all'entrata in vigore.

3 Procedura preliminare

Il presente Accordo non richiede adeguamenti del diritto nazionale poiché le disposizioni in esso contenute sono direttamente applicabili. Conformemente all'articolo 2 della legge del 18 marzo 2005⁶ sulla consultazione si è pertanto rinunciato ad avviare una procedura di consultazione.

4 Ripercussioni

L'Accordo non ha ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni, poiché il Liechtenstein partecipa proporzionalmente alla copertura dei costi derivanti alla Confederazione dall'attribuzione di organi. I programmi di aggiornamento e perfezionamento professionale previsti nell'articolo 4 paragrafo 2 dell'Accordo saranno sostenuti nell'ambito delle risorse iscritte nel bilancio e nel piano finanziario. L'Accordo non causa costi supplementari nel settore dell'assicurazione malattie.

⁶ RS 172.061

Il progetto non ha ripercussioni sull'informatica; quest'ultima è stata adattata alle esigenze di esecuzione nell'ambito dell'attuazione della legislazione sui trapianti.

L'Accordo non ha ripercussioni nemmeno sull'economia.

5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011. Come affermiamo in detto messaggio, nell'introduzione all'Allegato 1 «Programma di legislatura 2007–2011»⁹, l'elenco non costituisce un'enumerazione completa di tutti gli oggetti parlamentari previsti dal nostro Collegio. Il presente messaggio non vi figura poiché non costituisce un oggetto prioritario nel settore della sanità.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e approvazione

La competenza della Confederazione di concludere il presente Accordo deriva dall'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. abilita il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Conformemente all'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997¹¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) il Consiglio federale non può concludere autonomamente un trattato poiché non vi è una base legale specifica né un trattato internazionale che lo autorizzi a farlo e non si tratta di un trattato internazionale di portata limitata. L'Accordo deve pertanto essere sottoposto al Parlamento per approvazione (art. 166 cpv. 2 Cost).

6.2 Referendum

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. L'Accordo relativo all'attribuzione di organi per il trapianto può essere disdetto (cfr. art. 8) e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale.

Rimane da chiarire se l'Accordo contenga disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se per la sua attuazione sia necessaria l'emanazione di leggi federali.

⁷ FF 2008 597

⁸ FF 2008 7477

⁹ FF 2008 660

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 172.010

Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002¹² sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Disposizioni importanti sono quelle che nel diritto interno, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate sotto forma di legge federale.

L'Accordo prevede, per quanto concerne l'attribuzione di organi, la parità di trattamento delle persone domiciliate nel Liechtenstein con quelle domiciliate in Svizzera. Le disposizioni sono direttamente applicabili e istituiscono nuovi diritti e doveri. L'Accordo contiene pertanto disposizioni contenenti norme di diritto. Queste ultime devono inoltre essere considerate importanti in quanto – se fossero emanate a livello federale – questo dovrebbe avvenire, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 lettera c Cost., sotto forma di legge in senso formale (cfr. anche la legge sui trapianti). Ne consegue che il decreto federale che approva l'Accordo dev'essere sottoposto a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. l'approvazione del presente Accordo deve avvenire sotto forma di decreto federale.

6.4 Applicazione provvisoria ed entrata in vigore

L'Accordo è applicato provvisoriamente dal 1° aprile 2010 (art. 7b cpv. 1 LOGA).

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA l'applicazione provvisoria cessa dopo sei mesi se nel frattempo il Consiglio federale non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato in questione. Questo termine è rispettato con la trasmissione del presente messaggio. Il presente Accordo entra in vigore non appena le Parti contraenti si saranno comunicate la conclusione delle rispettive procedure nazionali necessarie all'entrata in vigore. (art. 9 dell'Accordo).

¹² RS 171.10