

Rapporto

numero

data

24 ottobre 2024

competenza

GRAN CONSIGLIO

della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa cantonale 17 settembre 2024 presentata da Maria Pia Ambrosetti e cofirmatari “Il Consiglio federale eserciti senza indugio il diritto di opting-out notificando il rifiuto degli emendamenti al RSI adottati dalla 77° Assemblea mondiale della sanità”

PREMESSA E INIZIATIVA

Giova premettere che sul medesimo argomento l'iniziativista ha già presentato [un'iniziativa cantonale](#) (n. 97 27.05.2024 "Il Consiglio federale non aderisca ai trattati OMS!", sulla quale il CdS aveva preso posizione con la RG3939), in seguito ritirata, e un'[interrogazione](#) (n. 44.24 del 29.03.2024 "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?", alla quale il CdS ha dato risposta con la RG2033 del 24.04.2024).

Inoltre, a livello federale sono stati presentati numerosi atti parlamentari dello stesso tenore, sotto forma di mozioni, interpellanze e petizioni; tra le altre:

- [mozione n. 20.3534](#), 08.06.2020, "OMS. La Svizzera è ancora una volta acritica e succube nei confronti di organismi sovranazionali?";
- [interpellanza n. 23.3302](#), 16.03.2023, "Domande riguardanti il trattato dell'OMS sulle pandemie in corso di elaborazione";
- [interpellanza n. 23.3794](#), 15.06.2023, "Il trattato dell'OMS sulle pandemie comporta l'obbligo vaccinale e un'esplosione dei costi (senza consultare il Popolo)?";
- [mozione n. 23.3910](#) "OMS. Assicurare il controllo democratico da parte di Popolo e Parlamento"
- [interpellanza n. 23.4208](#), 28.09.2023, "Previsto trattato dell'OMS sulle pandemie. Occorrono maggiori informazioni e più trasparenza";
- [mozione n. 23.4397](#), 19.12.2023, "Nessun negoziato con l'OMS senza il Parlamento!"
- [mozione n. 23.4413](#), 20.12.2023, "In caso di pandemia o epidemia la Svizzera deve decidere sovranamente e senza costrizioni dall'estero";
- [mozione n. 23.4414](#), 21.02.2024, "Nessun negoziato con l'OMS senza il Parlamento";
- [mozione n. 24.3038](#), 27.02.2024 "Respingere il progetto CA+ dell'OMS e gli adeguamenti al RSI del 2004, che pregiudicano la sovranità della Svizzera";
- [petizione n. 24.2006](#), 11.03.2024, "Le modifiche al Regolamento sanitario internazionale necessitano imperativamente di una risoluzione parlamentare";
- [mozione n. 24.3173](#), 13.03.2024, "Coinvolgere il Parlamento nella revisione del RSI"
- [mozione n. 24.3175](#), 13.03.2024, "Non accettare la violazione delle scadenze da parte dell'OMS nel processo di emendamento del Regolamento sanitario internazionale"

Rapporto del 24 ottobre 2024

- [interpellanza n. 24.3404](#), 16.04.2024, "Trattato dell'OMS sulle pandemie e regolamento sanitario internazionale. Semplici raccomandazioni o norme vincolanti?";
- [petizione n. 24.2012](#), 26.04.2024, "Trattato OMS sulle pandemie – No, grazie!";
- [interpellanza n. 24.3544](#), 06.06.2024, "Votazione finale sul RSI della 77a AMS (1° giugno 2024). Genesi e conseguenze".

Con l'iniziativa in oggetto vengono riproposte, come specifica il CdS nella RG2033, «per la terza volta, già solo sul piano cantonale, le stesse argomentazioni, segnatamente la "disattivazione de facto della Costituzione federale" e la messa in pericolo di "alcuni capisaldi della nostra democrazia" e chiede "di presentare al Consiglio federale la formale richiesta di non aderire agli emendamenti proposti del Regolamento sanitario internazionale al nuovo Trattato pandemico"» e 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».

Con l'iniziativa in oggetto, inoltre, si sostiene nuovamente la presunta segretezza del processo negoziale dell'OMS prima del 1° giugno 2024, con il Consiglio federale che non avrebbe «informato o consultato i Cantoni né nell'ambito del processo negoziale dell'OMS prima del 1° giugno 2024 né fino ad oggi nell'ambito di una vera e propria procedura di consultazione».

IL REGOLAMENTO SANITARIO INTERNAZIONALE (RSI)

L'RSI disciplina la collaborazione internazionale in materia di controllo degli eventi (di origini naturale, accidentale o intenzionale) che possono rappresentare un grave pericolo per la sanità pubblica (malattie infettive, agenti biologici o chimici, radiazioni ionizzanti). Esso costituisce l'atto normativo che regge la determinazione di un'emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Uno degli obiettivi principali dell'RSI è la lotta alla diffusione mondiale delle malattie trasmissibili, senza ostacolare inutilmente la circolazione di persone e merci.

Il punto di contatto RSI è la Divisione Malattie trasmissibili dell'Ufficio della sanità pubblica (UFSP). Dal 2016 la Legge sulle epidemie (LEp) contempla l'RSI e ne disciplina l'applicazione in Svizzera.

Il 1° giugno 2024 l'Assemblea mondiale della sanità ha adottato per consenso gli emendamenti al RSI. La Svizzera, come si può leggere nella pagina dedicata del sito internet dell'UFSP, «ha partecipato attivamente alle discussioni e ai negoziati sugli emendamenti al RSI (2005) e ha presentato i suoi interessi in modo mirato. Gli emendamenti sono stati negoziati dal Gruppo di lavoro sugli emendamenti al RSI [...] composto dai rappresentanti dei 196 Stati parte del RSI. Tutti i documenti ufficiali relativi a questo processo sono disponibili sul sito web dell'OMS, che ha notificato ufficialmente gli emendamenti agli Stati parte il 19 settembre 2024. [...] Tra i risultati di questi negoziati vi sono il rafforzamento delle capacità di base per la prevenzione, la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie, l'istituzione di un ulteriore livello di allerta, il miglioramento degli scambi tra gli Stati parte e l'OMS e il rafforzamento della cooperazione internazionale.

L'adozione degli emendamenti da parte dell'AMS non vincola ancora la Svizzera. La Svizzera deciderà ora, in conformità alle procedure nazionali applicabili e alle basi

Rapporto del 24 ottobre 2024

costituzionali e legali, se approvare o respingere tali emendamenti. Gli emendamenti adottati al RSI sono attualmente in fase di revisione da parte degli esperti competenti, al fine di analizzare l'impatto preciso degli emendamenti per la Confederazione e i Cantoni. La Svizzera continuerà ad avere la sovranità sulla propria politica sanitaria e sulle misure da adottare in caso di "emergenza sanitaria di portata internazionale [...] e in caso di pandemia [cfr. art. 3 paragrafo 4 RSI: «⁴Gli Stati godono, ai sensi dello Statuto delle Nazioni Unite e dei principi del diritto internazionale, del diritto sovrano di legiferare e di implementare la legislazione in accordo con le loro politiche sanitarie. Nel fare ciò, dovrebbero appoggiare lo scopo del presente Regolamento».]

I diritti fondamentali in Svizzera sono sempre protetti dalla Costituzione federale e dal diritto internazionale, in particolare dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Svizzera non aderisce a trattati internazionali che contrastino con questi diritti fondamentali».

RIFLESSIONI COMMISSIONALI

Innanzitutto, la Commissione concorda con il Consiglio di Stato (cfr. RG2033) che la gestione della pandemia di COVID-19 a livello mondiale ha evidenziato diversi limiti, ad es. relativamente all'impreparazione evidenziata in molti Paesi, la mancanza di piani d'emergenza adeguati, ecc. e che dunque una risposta più tempestiva e coordinata a livello mondiale è necessaria per affrontare efficacemente una pandemia.

Non è condiviso per contro quanto sostiene l'iniziativista, ovvero che l'Assemblea mondiale della sanità (AMS) avrebbe «*adottato gli emendamenti in violazione delle proprie norme procedurali: il testo definitivo degli emendamenti avrebbe dovuto essere disponibile 4 mesi prima della votazione finale (ossia alla fine di gennaio 2024) e non soltanto il 1° giugno 2024 (cfr. art. 55 RIS 2005). Questa revisione del RSI è quindi avvenuta in violazione del diritto procedurale della stessa OMS*» non corrisponde al vero: il 21 agosto 2024 il Consiglio federale, in risposta all'Interpellanza n. 24.3404, ha rilevato che «*secondo l'articolo 55 paragrafo 2 del Regolamento sanitario internazionale (RSI); RS 0.818.103), il testo degli emendamenti proposti deve essere comunicato a tutti gli Stati Parti dal Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della Sanità (OMS) almeno quattro mesi prima dell'Assemblea mondiale della Sanità (AMS) in cui verranno sottoposti. Tale periodo si riferisce esplicitamente a «emendamenti proposti» e non al testo definitivo che sarà presentato, per l'adozione, all'AMS. Scopo dell'articolo citato è garantire che le informazioni riguardanti proposte di emendamento siano fornite tempestivamente.*

La Segreteria dell'OMS ha trasmesso già nel 2022 a tutti gli Stati Parti, a nome del Direttore generale, l'insieme delle proposte discusse durante i negoziati sugli emendamenti al RSI. Inoltre, sul sito web dell'OMS è stato pubblicato un riepilogo (datato 6 febbraio 2023) di tutte le proposte di emendamento. L'OMS ha pertanto rispettato il periodo di cui all'articolo 55 paragrafo 2 RSI. Gli adeguamenti adottati per consenso dall'AMS si basano sulle proposte presentate originariamente e riflettono le discussioni tenute durante i negoziati, nonché le posizioni degli Stati Membri».

Inoltre, come rileva il CdS nella RG2033, «*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».

Rapporto del 24 ottobre 2024

Anche l'affermazione secondo cui «*il Consiglio federale non ha informato o consultato i Cantoni né nell'ambito del processo negoziale dell'OMS prima del 1° giugno 2024 né fino ad oggi nell'ambito di una certa e propria procedura di consultazione*» risulta non veritiera, alla luce del fatto che la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e le commissioni parlamentari competenti sono state consultate e informate regolarmente sullo stato dei negoziati. Inoltre, l'Ufficio federale della sanità pubblica mette a disposizione sul proprio sito internet informazioni sempre aggiornate sull'avanzamento delle trattative internazionali. Infine, la CDS e le commissioni parlamentari continueranno a essere consultate e informate sui negoziati dell'accordo dell'OMS in materia di pandemie, nonché sugli emendamenti al RSI approvati dall'AMS.

Per placare le preoccupazioni degli iniziativaisti circa la natura vincolante del RSI e degli emendamenti, la Commissione sottolinea che le proposte di emendamento del RSI in particolare all'art. 1 (che avrebbe visto diventare vincolanti le raccomandazioni che non lo erano), sono state ampiamente contestate, specialmente dalla Svizzera, e che la relativa proposta di emendamento è stata nel frattempo ritirata (cfr. risposta del Consiglio federale alla [Mozione n. 24.3173](#)).

Gli iniziativaisti ritengono che tutti gli aspetti degli emendamenti (tramite il rifiuto degli stessi entro marzo 2025) devono essere sottoposti al necessario dibattito democratico a livello federale e cantonale. Al riguardo, si può menzionare che la maggioranza della Commissione della sicurezza sociale e della sanità, nel suo rapporto del 20.06.2024 sulle Petizioni n. 24.2006 e n. 24.2012, dopo aver ricordato che il Consiglio nazionale¹ ha accolto la [Mozione n. 22.3546](#) "Nessun accordo con l'OMS senza l'approvazione del Parlamento", afferma di ritenere «*di essere informata con sufficiente regolarità e trasparenza sugli sviluppi dei negoziati, ciò che le dà modo di reagire in caso di necessità*». Circa in particolare gli emendamenti al RSI, la maggioranza della suddetta Commissione «*rileva che i nuovi emendamenti non costituiscono un cambiamento fondamentale della natura del testo. La Commissione sottolinea inoltre che la legge sulle epidemie (art. 80) autorizza il Consiglio federale a concludere accordi internazionali nei settori coperti dal RSI, ovvero lo scambio di dati destinati alla sorveglianza epidemiologica, la propagazione di malattie trasmissibili e la gestione di un pericolo imminente che malattie trasmissibili si propagano oltre i confini nazionali*».

La richiesta principale formulata dalla presente iniziativa all'indirizzo del Gran Consiglio di presentare all'Assemblea federale e al Consiglio federale la formale richiesta di esercitare il diritto di rifiuto di tutti gli emendamenti del Regolamento sanitario internazionale votati il 1° giugno 2024 trova risposta nella seguente affermazione del Consiglio federale (cfr. Interpellanza n. 24. 3404): «*Gli adeguamenti adottati per consenso dall'AMS si basano sulle proposte presentate originariamente e riflettono le discussioni tenute durante i negoziati, nonché le posizioni degli Stati Membri. Una proroga dell'adozione o un'opposizione attiva da parte della Svizzera non erano pertanto opportune*».

Come sottolineato dal Consiglio federale in risposta alla [Mozione n. 24.3175](#), dopo l'adozione degli emendamenti al RSI da parte dell'AMS, «*ogni Stato ha il diritto di non accettarli o di formulare riserve in merito ai sensi dell'articolo 22 della Costituzione*

¹ Il 26.09.2024 anche il Consiglio degli Stati ha accolto la Mozione n. 22. 3546, che è stata trasmessa al Consiglio federale.

dell'Organizzazione mondiale della sanità (RS 0.810.1) e degli articoli 59-64 del RSI (cfr. art. 55 par. 3 RSI). Al termine dei negoziati e in base al loro esito, la Svizzera deciderà liberamente, in quanto Stato membro sovrano e in conformità con le procedure nazionali vigenti, se approvare gli emendamenti al RSI».

In ultima analisi, la Commissione invita a riflettere sul fatto che, nella RG2033 il CdS osservava che l'Iniziativa cantonale n. 97 "Il Consiglio federale non aderisca ai trattati OMS" poi ritirata, «non propone l'adozione o la revisione di una legge federale di natura formale, ovvero di competenza parlamentare, ma, da un lato, è rivolta al Governo e, dall'altro lato, chiede semmai di astenersi dall'approvare e recepire nuove disposizioni di diritto internazionale pubblico». Il CdS metteva dunque in dubbio l'ammissibilità dell'Iniziativa, considerato l'organo istituzionale destinatario della richiesta formulata nella stessa: il medesimo argomento vale per quella oggetto del presente Rapporto. L'iniziativista lamenta che «i Cantoni non dispongono di mezzi di controllo, di rettifica o di obiezione nei confronti dell'OMS»: ebbene, si tratta di una competenza esclusivamente federale.

Per argomentazioni più di dettaglio, la Commissione rimanda alle risposte dei numerosi atti parlamentari (cfr. ivi) già presentati su questo tema.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni esposte, la Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio a respingere il progetto di iniziativa cantonale.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni - Aldi - Caverzasio - Cedraschi -

Corti - Cotti - Filippini - Forini - Gianella Alex -

Giudici - Isabella - Mazzoleni - Merlo -

Petralli - Rusconi - Savary - Schnellmann