




L'ACCESSO ALL'ASSISTENZA SANITARIA PER I MIGRANTI IRREGOLARI IN SVIZZERA

LE STRUTTURE SANITARIE

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra
Swiss Confederation

Federal Department of Home Affairs FDHA
Federal Office of Public Health FOPH

**sfm**
SWISS FORUM FOR MIGRATION
AND POPULATION STUDIES

**unine**
UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL
SFM
Forum suisse pour l'étude des
migrations et de la population

 **ICMPD**
International Centre for
Migration Policy Development

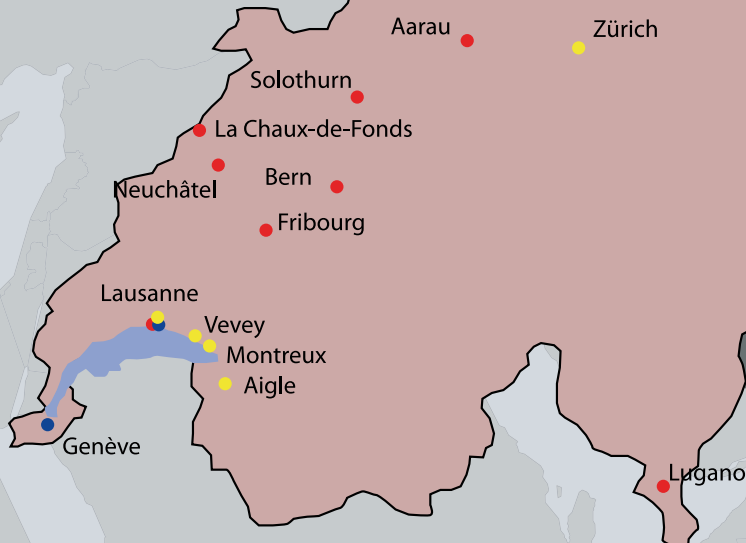
UN CONTESTO DENSO DI CONTRASTI

Nella maggior parte dei paesi presi in esame, si osserva un divario tra gli standard definiti dai diritti umani in merito all'accesso all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari (MI) e la fornitura di assistenza nella pratica. Tale discrepanza è particolarmente accentuata in Svizzera. Sebbene tutti i migranti irregolari che vivono nel paese abbiano diritto all'assistenza medica di base, l'implementazione di questo servizio non è garantita. Questo accade perché le misure necessarie a facilitare l'effettivo accesso all'assistenza sanitaria (informazione, supporto amministrativo, ecc.) sono ostacolate dai regolamenti sull'immigrazione. Pertanto, le strutture sanitarie che offrono servizi ai migranti irregolari si trovano di fronte a un dilemma, che viene affrontato in modo differente a seconda dei diversi contesti locali: da un lato devono fornire i servizi essenziali di assistenza sanitaria, dall'altro potrebbero crearsi situazioni di conflitto rispetto ai controlli sull'immigrazione.

La stipula obbligatoria di un'assicurazione sanitaria attraverso l'integrazione nel sistema sanitario tradizionale potrebbe risolvere il dilemma. Ad esempio, potrebbe essere lo stesso beneficiario, o le autorità cantonali (o entrambi) a farsi carico del pagamento. Al momento tale situazione si verifica solo in determinate circostanze, ad esempio in città o collettività in cui vengono erogati sufficienti sussidi per il pagamento dei premi assicurativi, o per particolari categorie di migranti irregolari, le cui spese sono coperte dai servizi sociali (bambini, beneficiari di assistenza d'urgenza, soggiornanti "overstayers" con reddito fisso, ecc). Di conseguenza, il livello e le modalità della fornitura di assistenza sanitaria accessibile ai migranti irregolari sono estremamente variabili a seconda dei Cantoni, delle città e dei gruppi di migranti irregolari (si veda la scheda informativa "Le Politiche" della Svizzera).

Ubicazione e tipologia delle 14 strutture prese in esame

- Type 1 Organizzazioni non-profit (ONP) del settore privato
- Type 2 Ospedali pubblici
- Type 3 Servizi pubblici co-finanziati che offrono trattamenti specializzati



Il database degli ambulatori

(http://www.nowhereland.info/?i_ca_id=370)

Numero delle strutture che offrono assistenza sanitaria ai migranti irregolari (cosiddetti "ambulatori"): 14 (altri ambulatori sono stati presi in esame nel rapporto)

Metodo: questionario e interviste di persona o telefoniche con i rappresentanti di dette organizzazioni o altri operatori contattati

Osservazioni: come nella maggior parte dei paesi, la raccolta dei dati relativi agli ambulatori che forniscono assistenza sanitaria risulta spesso problematica. Molte organizzazioni preferiscono evitare di attirare l'attenzione pubblica sull'assistenza che forniscono ai migranti irregolari, o non sono disposte a rivelare dati sensibili poiché temono di perdere i finanziamenti o di mettere a repentaglio la confidenzialità dei loro clienti.

Le tre diverse tipologie di ambulatori che forniscono assistenza sanitaria ai migranti irregolari in Svizzera

Sulla base delle caratteristiche organizzative, i servizi svizzeri presi in esame possono essere catalogati come segue:

1) La tipologia più comune (8 strutture del database): centri drop-in sanitari o assistenziali di bassa soglia, gestiti da organizzazioni non-profit (ONP) del settore privato, che facilitano l'accesso all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari e talvolta anche per altri pazienti emarginati. Essi facilitano tale accesso indirizzando i migranti irregolari a medici professionisti o istituzioni facenti parte di un network che offre assistenza sanitaria gratuita o a basso costo. È possibile distinguere quattro sottocategorie, che variano a seconda della tipologia di assistenza sociale e/o sanitaria prestata:

- ✓ Servizio con un approccio mirato alla sensibilizzazione: lo staff (infermieri e mediatori chiave) del progetto/istituzione interessata, sebbene principalmente impegnato a svolgere un'opera di sensibilizzazione preventiva, apre simultaneamente le porte all'assistenza sanitaria primaria;
- ✓ Centri di contatto di bassa soglia che si rivolgono ai migranti irregolari o a persone con status giuridico precario, offrendo consulenza di carattere generale sia sociale che legale, e che si impegnano a spalancare le porte all'assistenza medica;
- ✓ Centri drop-in con infermiere;
- ✓ Centri drop-in con accesso a medici generici e specialistici.

2) Servizi integrati all'interno di ospedali universitari pubblici (a Losanna e Ginevra) e che forniscono un'ampia gamma di servizi medici/assistenziali, accessibili anche ai migranti irregolari (3 strutture). Mentre i servizi nella città di Ginevra (UMSCO) seguono un approccio mirato alla sensibilizzazione, i servizi forniti a Losanna (PMU) non sono "mobili" e pertanto operano in cooperazione con le strutture a bassa soglia non-governative o semi-governative di Losanna.

3) Servizi pubblici co-finanziati che offrono trattamenti specializzati in determinate aree sanitarie e per specifici gruppi a rischio (3 strutture). Nella maggior parte dei casi i migranti irregolari costituiscono solo una piccola minoranza della popolazione beneficiaria, ma ricevono accesso ai servizi di consulenza e diagnosi nel campo della salute sessuale e riproduttiva, nonché ai trattamenti psichiatrici o delle tossicodipendenze, ecc.

Iniziative non-profit in via di attuazione nel settore privato

Nell'ultimo decennio, nella maggior parte delle principali città, e in 10 dei 26 Cantoni svizzeri, sono state istituite delle strutture specializzate per la consulenza e l'assistenza ai migranti irregolari. Nella maggior parte dei casi è stato il settore privato a guidare l'iniziativa, rivolgendosi inizialmente alla popolazione vulnerabile nel suo insieme. In seguito hanno cominciato a concentrarsi principalmente sui migranti irregolari. Ciò significa che la grande maggioranza dei servizi presi in esame sono costituiti da iniziative non-profit mirate a facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari e ad altri gruppi che dispongono di accesso limitato all'assistenza sanitaria (si veda la casella di testo della tipologia 1).

Molti servizi si basano su un doppio sistema di supervisione – infermiera-medico generico,

medico generico-assistenza specialistica – e sono riusciti ad ottenere un limitato finanziamento statale. Essi sono inoltre riusciti a stabilire procedure codificate utilizzate anche dal settore dell'assistenza sanitaria tradizionale.

Un limitato ma crescente accesso all'assistenza medica tradizionale

Solo a Losanna e Ginevra, le due città principali della Svizzera francofona, l'impeto per facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari è venuto dal settore pubblico. In queste città la realizzazione di servizi specialistici è stata strettamente legata allo sviluppo di un'assistenza collettiva generale e all'attività di ricerca e formazione. In entrambi i casi, le strutture specializzate (tipologia 2) sono integrate all'interno di ospedali pubblici e forniscono una vasta gamma di trattamenti medico/sanitari accessibili anche ai migranti irregolari.

Dei migranti irregolari – come del resto della popolazione – si occupano anche i servizi pubblici co-finanziati che offrono assistenza specialistica in determinati ambiti sanitari (tipologia 3), come ad esempio i servizi di consulenza e prevenzione nell'ambito della salute sessuale e riproduttiva e delle malattie a trasmissione sessuale, che colpiscono prevalentemente chi lavora nell'industria del sesso. Può anche trattarsi di servizi di assistenza a vittime, o servizi che offrono consulenza e trattamenti relativi alla salute mentale.

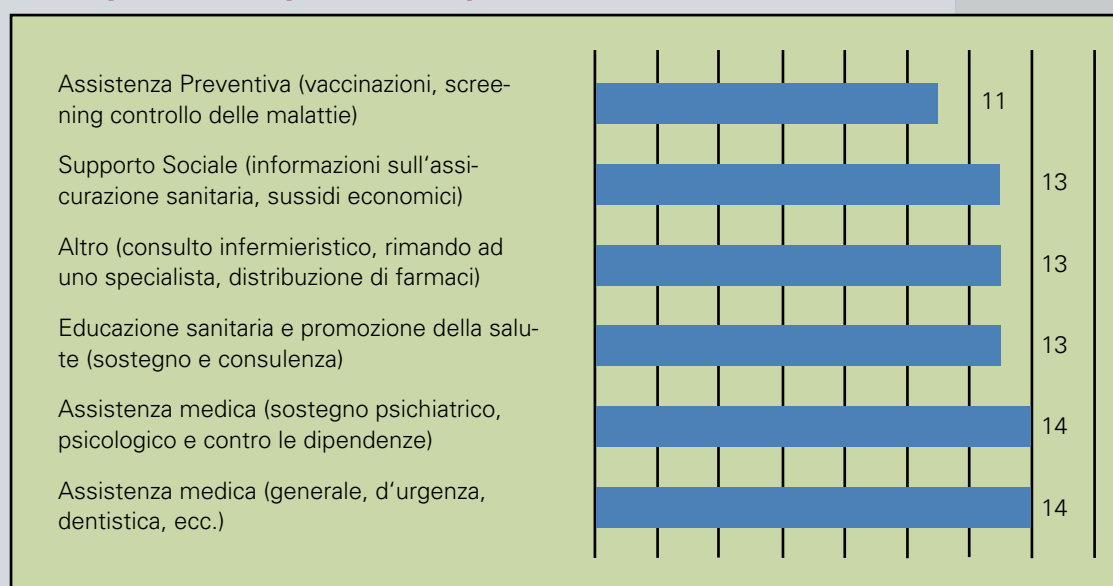
In vari contesti, è stata incoraggiata la creazione di una cooperazione tra le strutture gestite dalle ONP e il sistema di assistenza sanitaria tradizionale tramite partenariati tra pubblico e privato. Ciò è stato fatto per fornire una risposta pragmatica alle necessità di assistenza sanitaria dei migranti irregolari. Allo stesso tempo, sono state assunte diverse misure per assistere i migranti irregolari nella stipula di un'assicurazione sanitaria, che rende più facile poter accedere a tutti i medici e agli ospedali pubblici. Tuttavia, sebbene la stipula di un'assicurazione sembra rimanere limitata ad una minoranza di migranti irregolari adulti (non sono disponibili dati statistici), i neonati o i bambini in età scolare sono sistematicamente assicurati in diverse città, e i sussidi

per il pagamento dei premi – che nel caso dei bambini copre l'intero premio assicurativo – vengono generalmente erogati.

Necessità specifiche per problemi di salute mentale

La tipologia dei servizi forniti tende a riflettere le necessità dei migranti irregolari che non sono poi differenti da quelle del resto della popolazione. Nel database sono state incluse solo quelle strutture che offrono quantomeno assistenza medica o consulenza (si veda il grafico). Se paragonati al resto della popolazione, molti migranti irregolari sembrano soffrire di una certa forma di disagio mentale o fisico dovuto alla precarietà che caratterizza la loro vita quotidiana e le condizioni di lavoro. Questo è il motivo per cui tutte le strutture prese in esame non solo offrono cure di salute mentale, ma quasi tutte (13) forniscono anche assistenza sociale o altri tipi di informazioni. Poiché i problemi connessi allo stato di salute sono raramente considerati prioritari nella vita di un migrante irregolare fintanto che questi gode di buone condizioni fisiche, la prevenzione e lo screening vengono frequentemente posticipati; ciò spiega il perché tali servizi vengono forniti in percentuale minore (11).

Servizi erogati dalle 14 strutture incluse nel database (sono possibili risposte multiple)



La maggior parte delle organizzazioni (11) non chiedono ai pazienti documenti d'identità, mentre nei servizi pubblici è richiesta una carta d'identità o passaporto "se disponibile". Se il migrante irregolare possiede una tessera di assicurazione sanitaria solitamente la esibisce, proprio come qualunque altro paziente.

Si osservano considerevoli differenze regionali

Le differenze tra i Cantoni non sono dovute solamente al particolare profilo della popolazione clandestina, ma anche alle "ragioni di opportunità politica" prevalenti. L'opinione collettiva e ufficiale circa il ruolo dello stato nell'assistenza sanitaria varia a seconda dei campi politici, come accade con le politiche di partito. Per illustrare questo punto, si possono citare gli schemi di cooperazione tra ospedali pubblici e privati: sebbene tali sodalizi esistano nella Svizzera di lingua tedesca,

essi sono raramente pubblicizzati e formalizzati come invece accade in alcuni dei Cantoni francofoni. Ciò rappresenta un ostacolo in termini di costruzione della fiducia e prevedibilità dell'autonomia decisionale per le ONG e per i migranti interessati.

Negli anni passati, molte delle strutture prese in esame hanno subito vari cambiamenti di carattere organizzativo e sono ancora in fase di sviluppo. I nuovi regolamenti sull'assistenza d'urgenza (a partire dal 2004 e 2008) hanno inoltre influito sui servizi e sodalizi esistenti che, ancora una volta, variano da Cantone a Cantone. Sebbene non sia perfetta, l'idea di fornire accesso universale ai trattamenti medici tradizionali tramite un'assicurazione sanitaria di base è certamente un incredibile punto di forza del "sistema Svizzero". Esso costituisce un approccio flessibile per integrare le soluzioni locali ormai radicate nel panorama nazionale dell'assicurazione previdenziale.

La presente scheda informativa è stata redatta nell'ambito dello studio dal titolo "Accesso all'assistenza sanitaria per i migranti irregolari in Svizzera", condotto in stretta collaborazione con il progetto Comunitario Healthcare in NowHereLand.

Lo studio svizzero è stato commissionato dall'Ufficio Federale della Sanità Pubblica (UFSP) al International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). Unitamente al Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) dell'Università di Neuchâtel e la società Trummer & Novak-Zezula OG di Vienna, l'ICMPD ha raccolto informazioni sulle politiche, sulle strutture che offrono assistenza sanitaria e sui bisogni di assistenza sanitaria e strategie dei migranti irregolari in Svizzera, effettuando una valutazione dei modelli delle strutture sanitarie selezionate.

I resoconti completi e tutte le schede informative (le politiche, le persone, le strutture) sono disponibili presso:

http://www.nowhereland.info/?i_ca_id=410.

Per ulteriori informazioni vi preghiamo di visitare i seguenti siti web:

www.nowhereland.info; www.research.icmpd.org; www.migration-population.ch

Denise Efionayi-Mäder, Chantal Wyssmüller, SFM, UniNE 2011