




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

 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

## L'ACCESSO ALL'ASSISTENZA SANITARIA A NOWHERELAND – LA SITUAZIONE IN EUROPA

Nella maggior parte dei paesi europei, i migranti irregolari corrono il rischio di rimanere esclusi dai servizi di assistenza sanitaria di base. Ciò costituisce un rischio per la loro salute e quella dei loro figli, e si ripercuote negativamente anche sulla salute pubblica e sulla spesa sanitaria pubblica (ad esempio attraverso la potenziale trasmissione di malattie infettive o l'aumento di prestazioni di terapie d'urgenza).

La Svizzera è uno di quei pochi paesi europei in cui i migranti irregolari hanno diritto ad accedere ai servizi sanitari che vanno oltre l'assistenza sanitaria d'urgenza (ossia, situazioni che costituiscono un rischio per la vita o un serio rischio per la salute). Secondo il progetto Comunitario NowHereLand, questo accade solo in Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Svizzera (cfr. [www.nowhereland.info](http://www.nowhereland.info)).

### L'immigrazione in Svizzera in breve

	Fine 2009	In % della popolazione residente totale
Popolazione residente totale	7,785,800	100%
Popolazione straniera residente	1,714,000	22%
EU/EFTA	1,077,600	14%
Altri paesi europei (Serbia-Montenegro, Turchia)	402,200	5%
Migrazione straniera netta	+79,000	
Richiedenti asilo (procedura in corso)	40,300	
Stima dei migranti irregolari nel 2004*	80,000 – 100,000	1-1.3%

Fonti: Ufficio Federale di Statistica 2010, vedasi:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/en/index/themen/01/07/blank/key/01/01.html>;

\*Stima effettuata per conto dell'Ufficio Federale della Migrazione (Gfs.bern 2005, *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend*. Berna)

## LA SITUAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA

**In Svizzera, i migranti irregolari hanno diritto ad accedere all'assistenza sanitaria di base in caso di bisogno!** Tale diritto si fonda sulla Costituzione Federale Svizzera ed è regolamentato dalla Legge Federale sull'Assicurazione Malattie.

**Avere un'assicurazione sanitaria significa possedere lo strumento principale per regolamentare l'accesso alla sanità in Svizzera.**

Secondo la Legge Federale sull'Assicurazione Malattie, ogni **persona che vive in Svizzera da più di 3 mesi** che non possiede un'assicurazione sanitaria in un altro paese, ha **il diritto e il dovere di sottoscrivere una "assicurazione sanitaria di base"** (Grundversicherung). Tale diritto ed obbligo si applica anche ai migranti irregolari. Coloro che vivono in situazioni economiche modeste possono richiedere un sussidio per pagare i premi assicurativi.

Gli assicuratori ed i fornitori di servizi sanitari **non possono trasmettere** a terzi i dati personali dei clienti clandestini, fatta eccezione per le informazioni necessarie all'assicurazione ai soli fini amministrativi.

**L'assicurazione sanitaria di base copre** le cure primarie e secondarie in caso di malattia o infortunio, l'assistenza prenatale, la psicoterapia, i check-up e gli esami di prevenzione, come anche le terapie riabilitative.

**I MIGRANTI IRREGOLARI SONO** persone che risiedono in un paese per un periodo di tempo non specificato, senza avere documenti di soggiorno validi (ad esempio un visto o un permesso di soggiorno) per vari motivi (ad esempio, mancato rinnovo del permesso di soggiorno, domanda di asilo respinta). In Svizzera, i migranti irregolari vengono spesso denominati "Sans-Papiers".

**Coloro che non dispongono di un'assicurazione sanitaria hanno anch'essi diritto a ricevere l'assistenza sanitaria di base in caso di necessità.**

Secondo la Costituzione Federale della Confederazione Svizzera e le direttive dell'Ufficio Federale della Sanità Pubblica e del Tribunale Federale, coloro che non sono assicurati hanno anch'essi diritto a ricevere l'assistenza sanitaria di base in caso di necessità.

I costi dell'assicurazione sanitaria di base sono elevati (svariate centinaia di euro al mese) e costituiscono un considerevole ostacolo per i migranti irregolari che volessero ottenere l'assicurazione sanitaria.

I costi dell'assicurazione sanitaria di base comprendono:

- Premi assicurativi mensili (che nel 2009 variavano, in media, dai 230 CHF del Canton Nidvaldo ai 420 CHF del Canton Basilea città)
- Quota di franchigia annuale (oscilla tra i 300 ed i 2.500 CHF all'anno). I bambini e le donne che necessitano di cure prenatali e assistenza al parto pagano una quota ridotta
- Contributo del paziente nella misura del 10% del costo totale dei servizi sanitari erogati annualmente, comunque non superiore ai 700 euro l'anno
- Quota di ospedalizzazione di 15 CHF al giorno (fa eccezione l'assistenza alle gestanti, ai bambini ed agli adolescenti in età scolare)

Le spese per le cure mediche di coloro che non hanno copertura assicurativa sanitaria possono essere sostenute dal Cantone o dal comune, attingendo al proprio fondo di solidarietà o fondo sociale, dall'organizzazione che fornisce l'assistenza sanitaria o dal paziente (è richiesto il pagamento totale dei costi).

## § Disposizioni legali rilevanti

- Costituzione Federale della Confederazione Svizzera, articolo 12: chi si trova in situazioni di disagio ha "diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa".
- Costituzione Federale della Confederazione Svizzera, articolo 41b ("Obiettivi Sociali"): la Confederazione ed i Cantoni sono tenuti ad assicurarsi che "ognuno fruisca delle cure necessarie alla propria salute".
- Legge Federale sull'Assicurazione Malattie: ogni persona ha il diritto e il dovere di sottoscrivere un'assicurazione sanitaria di base.
- Legge Federale sull'Assicurazione Malattie, articoli 84-86: le compagnie assicurative non possono divulgare i dati relativi alla residenza dei propri clienti.
- Codice Penale Federale, articolo 321: coloro che sono vincolati dal segreto professionale (ad esempio lo staff medico) non possono divulgare a terzi i dati personali di un cliente.

## PROBLEMI DELL'IMPLEMENTAZIONE PRATICA

Sebbene il quadro giuridico che regola l'accesso all'assistenza sanitaria dei migranti irregolari sia piuttosto esaustivo in Svizzera, in pratica sussistono vari problemi che impediscono l'effettiva implementazione dei regolamenti. Gli ostacoli principali possono identificarsi in:

- a) prassi cantonali differenti
- b) prassi differenti tra le compagnie assicurative

Per garantire l'ottemperanza ai regolamenti esistenti, nel 2002 l'Ufficio Federale delle Assicurazioni Sociali e l'Ufficio Federale della Sanità Pubblica hanno emanato delle ordinanze rivolte alle compagnie assicurative e alle autorità cantonali, ribadendo i loro doveri nel monitoraggio e implementazione della legge sull'assicurazione malattie.

### **a) Esistono significative differenze tra i cantoni e le collettività in merito alla fornitura di assistenza sanitaria ai migranti irregolari.**

La Svizzera è un paese spiccatamente federalizzato che pone estrema enfasi sulla democrazia diretta. I 26 Cantoni svizzeri non solo implementano leggi dal profilo federale, ma possiedono anche un ampio potere legislativo in molte aree soggette ad autorità cantonale. Una tale distribuzione dei poteri ha portato ad ampie diversificazioni regionali rispetto agli immigrati clandestini ed alla fornitura di cure sanitarie.

**Nell'ambito delle politiche sociali e sanitarie, le autorità cantonali monitorizzano la copertura assicurativa sanitaria della popolazione locale** in base al programma di assicurazione sanitaria di base obbligatoria e sono responsabili del coordinamento della fornitura di assistenza sanitaria, della prevenzione delle malattie e dell'educazione sanitaria, così come del sostegno alle persone bisognose, tramite prestazioni sociali di carattere generale, incluse le presta-

zioni sanitarie. **Limitatamente a quest'ambito, le autorità cantonali hanno scelto modi differenti di gestire l'accesso all'assistenza sanitaria di base per i migranti irregolari.** Ad esempio, fino a poco tempo fa l'assicurazione sanitaria non era ugualmente compresa in tutti i programmi cantonali di assistenza medica d'urgenza, grazie ai quali le persone bisognose ricevono prestazioni finanziarie e in natura (si veda l'emendamento alla Legge Federale sull'Assicurazione Malattie del 6 luglio 2011).

In merito ai costi dell'assicurazione sanitaria di base, si osservano significative differenze tra i Cantoni: i premi assicurativi mensili dell'assicurazione sanitaria di base si differenziano a seconda della regione. Inoltre, il livello ed i requisiti necessari per ottenere i sussidi cantonali per pagare i premi assicurativi variano da Cantone a Cantone. **A seconda del luogo in cui si risiede in Svizzera, il costo dell'assicurazione sanitaria potrebbe quindi registrare differenze significative.**

### **b) Si conosce ben poco sulla prassi adottata dalle compagnie assicurative.**

Le compagnie assicurative che offrono l'assicurazione sanitaria di base hanno per legge l'obbligo di accettare qualsiasi persona che vive in Svizzera, a prescindere dal permesso di soggiorno. Tuttavia, si conosce ben poco delle effettive prassi adottate dagli assicuratori rispetto ai clienti clandestini.

**Di conseguenza, l'accesso all'assicurazione sanitaria di base, e quindi all'assistenza sanitaria di base, per i migranti irregolari non è disponibile in egual misura in tutti i Cantoni svizzeri.**

#### **La procedura in dettaglio: cosa occorre per ottenere l'assicurazione sanitaria di base?**

- Contattare una compagnia assicurativa
- Fornire il nome completo, la data di nascita, un indirizzo ed un conto bancario (non occorre che sia a proprio nome)
- Pagare i premi assicurativi mensili e le quote annuali

## PANORAMICA SULL'ACCESSO AI DIRITTI SOCIALI DI BASE per i migranti irregolari in Svizzera

Tipo di diritto	Accesso	Condizioni	Ostacoli identificati nell'accesso ai diritti
Alloggio	NO	Il contratto di locazione comporta la registrazione presso l'autorità cantonale	non applicabile
Istruzione	SI	Ciclo di studi obbligatorio della durata di 9 anni	la legislazione cantonale è in parte carente
Diritti dei lavoratori	SI	Diritti dei lavoratori in base alle norme fiscali e previdenziali, a prescindere dal permesso di soggiorno	Far valere tali diritti potrebbe portare ad essere scoperti
Previdenza sociale, inclusa assicurazione sanitaria	SI	Diritto ad essere assicurati se anziani, malati, reduci e invalidi, nonché assicurazione contro la disoccupazione per tutti i lavoratori.	L'effettiva riscossione del sussidio (di disoccupazione, di anzianità e invalidità) è possibile solo se si possiede un permesso di soggiorno, o quando si è tornati al paese di origine
Sostentamento di base	SI	Assicurazione sanitaria obbligatoria per tutte le persone residenti in Svizzera per più di 3 mesi; consente di accedere all'assistenza sanitaria di base	Costi elevati; prassi differenti a seconda degli assicuratori; prassi differenti adottate dai Cantoni in merito all'implementazione e al monitoraggio
		Risorse di base per persone in difficoltà, inclusa l'assistenza sanitaria "di base" a prescindere dal permesso di soggiorno o dall'assicurazione, ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione Federale	non applicabile

Fonti: Bilger/Hollomey 2011

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](http://www.nowhereland.info/?i_ca_id=410).

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

[www.nowhereland.info](http://www.nowhereland.info); [www.research.icmpd.org](http://www.research.icmpd.org); [www.migration-population.ch](http://www.migration-population.ch)

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