

Scheda informativa

Berna, 2 marzo 2020

Finanziamento dell'interpretariato interculturale in ambito sanitario

Il finanziamento dei costi dell'interpretariato non è regolato in modo chiaro e uniforme né su scala nazionale né cantonale, sebbene i vantaggi e la necessità di disporre di servizi di interpretariato professionali siano normalmente riconosciuti. Finora, le parti alla convenzione tariffale non hanno individuato una soluzione generalmente accettata per superare le discrepanze tra le necessità della pratica e le insufficienti basi legali.

La scheda informativa seguente presenta i principali sviluppi attuali, seguiti in conclusione da una valutazione di INTERPRET.

Finanziamento da parte dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS)

In base alla Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal; SR 832.10), l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) assume i costi delle prestazioni che sono efficaci, appropriate ed economiche (criteri di efficacia, appropriatezza ed economicità, art. 32 cpv. 1 LAMal). Tale obbligo di assunzione vale però solamente per i costi delle prestazioni atte a diagnosticare o a curare una malattia e i relativi postumi (art. 25 cpv. 1 LAMal). Tutte le prestazioni erogate da medici o chiropratici vengono generalmente rimborsate, se non diversamente stabilito (art. 25 LAMal). I fornitori di prestazioni autorizzati ad addebitare i costi all'AOMS sono elencati nella LAMal e nell'Ordinanza sull'assicurazione malattie (OAMal). Gli interpreti interculturali professionisti non possono essere riconosciuti come fornitori di prestazioni ai sensi della LAMal e non possono conteggiare prestazioni a carico dell'AOMS.

In un parere legale del 31 gennaio 2020 sulla questione del rimborso dei costi dell'interpretariato interculturale da parte dell'assicurazione malattie, Kieser¹ giunge alla conclusione che gli interpreti possono essere impiegati come personale ausiliario non medico in determinate condizioni e in questo contesto possono assumersi compiti nell'ambito dei chiarimenti e dei trattamenti medici (pag. 19). La possibilità di impiegare interpreti come personale non medico si applica parimenti nei trattamenti medici stazionari e ambulatoriali e questa prestazione può essere rimborsata dall'AOMS (pag. 20).

¹ Ueli Kieser (2020): Gutachten erstattet dem Schweizerischen Roten Kreuz zu Fragen der Kostenvergütung durch die Krankenversicherung für das interkulturelle Dolmetschen. Consultato sul sito:

<https://www.redcross.ch/de/organisation/ambulatorium-fuer-folter-und-kriegsopfer/hilfe-fuer-traumatisierte-menschen>

Costi dell'interpretariato in ambito stazionario

Per la remunerazione della cura ospedaliera, le parti alla convenzione stabiliscono importi forfettari che si rifanno alle prestazioni erogate (art. 49, cpv. 1 LAMal).

Il finanziamento dei costi dell'interpretariato in ambito stazionario non è regolato in modo esaustivo. A causa delle condizioni quadro insufficienti, gli operatori utilizzano diverse soluzioni. Gli ospedali più grandi, le cliniche universitarie e gli istituti psichiatrici lavorano di norma con interpreti interculturali professionisti. I costi vengono coperti, ad esempio, mediante contratti di prestazione con i Cantoni, budget globali o di settore delle istituzioni o fondi di altro tipo.

Dal 2018, tuttavia, alcuni operatori importanti hanno preso posizione sulla questione. Si tratta della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) e del Consiglio federale. Gli aspetti centrali vengono elencati brevemente di seguito.

Ruolo dei Cantoni in ambito stazionario

Le tariffe ospedaliere si orientano, in base all'art. 49 cpv. 1 LAMal, al rimborso di quegli ospedali che offrono la qualità necessaria in modo efficiente e a costi vantaggiosi. L'esame dell'economicità ha lo scopo di definire proprio questo rapporto tra le prestazioni e i relativi prezzi (tariffe).

Ai sensi dell'art. 46 cpv. 4 LAMal, i Cantoni approvano le convenzioni tariffali tra ospedali e assicuratori in base all'esame dell'economicità. La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) sostiene i Cantoni nel loro impegno volto a determinare tariffe basate sui costi.²

Raccomandazioni sull'esame dell'economicità della CDS

La CDS ha formulato le raccomandazioni sull'esame dell'economicità³ con l'obiettivo di individuare gli ospedali efficienti ai sensi dell'art. 49 cpv. 1 LAMal. In un'integrazione, la CDS concretizza le raccomandazioni per la psichiatria e la riabilitazione.⁴ Le raccomandazioni sull'esame dell'economicità delle tariffe ospedaliere servono ai Cantoni come base per valutare le tariffe presentate dai fornitori di prestazioni e dagli assicuratori.

Secondo la CDS, affinché gli ospedali (psichiatria e riabilitazione inclusi) possano adempiere al mandato di prestazioni ai sensi dell'art. 49 cpv. 1 lett. e LAMal, è necessario garantire i costi di traduzione e interpretariato al fine di assicurare la comprensione linguistica in quanto condizione della qualità delle indicazioni e del trattamento. I servizi di traduzione e di interpretariato vanno considerati come parte integrante degli importi forfettari per caso.⁵

² CDS, examen de l'économicité: <https://www.gdk-cds.ch/fr/soins-de-sante/hopitaux/financement/examen-de-leconomicite>

³ CDS (giugno 2019): Recommandations sur l'examen de l'économicité Détermination des hôpitaux efficients d'après l'art.49, al.1, LAMal. https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/spitalfinanzierung/EM_Wirtschaftlichkeitspruefung_V5.0_20190627_def_f.pdf

⁴ CDS (luglio 2019): Recommandations relatives à l'examen d'économicité dans la psychiatrie et la réadaptation Compléments aux recommandations relatives à la détermination des hôpitaux efficients au sens de l'art. 49, al. 1, LAMal, concernant la psychiatrie et la réadaptation. https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/spitalfinanzierung/EM_Wirtschaftlichkeitspruefung_Psy_Reh_a_V2.0_20190627_def_f.pdf

⁵ CDS (giugno 2019): Recommandations sur l'examen de l'économicité Détermination des hôpitaux efficients d'après l'art.49, al.1, LAMal. Pag. 7-8.

UFSP e Consiglio federale sostengono le raccomandazioni della CDS

L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) sostiene le raccomandazioni della CDS per l'esame dell'economicità ed esplicitamente l'integrazione dei costi di interpretariato negli importi forfettari per caso: «L'impiego di interpreti professionisti è necessario in diverse situazioni, per esempio in colloqui particolarmente complessi o emotivamente delicati oppure per il consenso informato prima di un intervento chirurgico. Anche quando per motivi di riservatezza non ci si può avvalere di privati nel ruolo di accompagnatori o di professionisti della salute, sono preferibilmente impiegati interpreti professionisti.» (pag. 2) I fornitori devono tenere conto di questo aspetto.⁶

Nelle sue risposte a due interventi parlamentari⁷, il Consiglio federale recepisce le raccomandazioni sull'esame dell'economicità della CDS e constata che i costi dei servizi di interpretariato vengono considerati come parte integrante della prestazione a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie quando l'interpretariato professionale rappresenta l'unica soluzione per svolgere una visita medica o una terapia o quando è necessario per il buon esito della terapia. Inoltre, il Consiglio federale constata che i costi per l'interpretariato nell'ambito stazionario della psichiatria (TARPSY) sono altresì coperti dagli importi forfettari per caso. Il Consiglio federale conferma quindi l'integrazione delle raccomandazioni della CDS relativamente alla psichiatria.

Nel suo parere legale, Kieser giunge altresì alla conclusione che l'applicazione del diritto prescritta dall'UFSP è in accordo con la dottrina sull'interpretazione dell'art. 25 LAMal. Anche in altri contesti si sottolinea che è ammesso l'impiego di personale (ausiliario) non medico entro determinati limiti. (Kieser 2020: pag. 16)

Costi dell'interpretariato in ambito ambulatoriale

Per il rimborso delle prestazioni mediche ambulatoriali si applica la tariffa per singola prestazione (TARMED) valida in tutta la Svizzera. A differenza dell'ambito stazionario, non vengono conteggiati importi forfettari, ma le singole prestazioni vengono rimborsate mediante punti tariffari predefiniti.

Anche il finanziamento dei costi dell'interpretariato in ambito ambulatoriale non è risolto, in quanto finora la struttura tariffaria non prevede un rimborso dei servizi di interpretariato. Negli studi medici o di psicoterapia privati, la collaborazione con interpreti professionisti non avviene soprattutto a causa della mancanza di finanziamenti, a meno che non siano i medici stessi ad assumersi i costi dell'interpretariato. Ospedali e studi psichiatrici addebitano i costi dell'interpretariato per le prestazioni ambulatoriali, così come quelli per le prestazioni stazionarie, mediante contratti di prestazione, budget globali o di settore oppure fondi.

⁶ UFSP (marzo 2019): Scheda informativa Finanziamento dell'interpretariato interculturale in ambito sanitario da parte dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). <https://www.bag.admin.ch/bag/it/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitsliche-chancengleichheit/interkulturelles-dolmetschen/Wissensgrundlagen-interkulturelles-Dolmetschen.html>

⁷ Mozione 19.4279 «Rimborsare i servizi d'interpretariato necessari in studi medici e ambulatori», presentata da Sibel Arslan. <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194279>. Interpellanza 19.4357 «Medicina e pazienti. Capire ed essere capiti. Finanziamento di interpreti interculturali nel settore ambulatoriale», presentata da Niklaus-Samuel Gugger. HYPERLINK "https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194357" <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20194357>

Nelle sue risposte, il Consiglio federale prende posizione riguardo ai due interventi (19.4279 e 19.4357) sulle possibilità di finanziamento: esso constata che, nella psicoterapia e in particolare nel trattamento dei traumi, è possibile migliorare la qualità della consulenza e del trattamento avvalendosi della collaborazione degli interpreti e che l'interpretariato è uno strumento irrinunciabile. Il Consiglio federale suggerisce anche che le prestazioni di interpretariato, in base alla definizione del TARMED, debbano essere conteggiate come prestazioni personali tecniche, ossia non mediche. Nell'ambito dell'autonomia tariffale, i partner tariffali devono far confluire le componenti di costo di questa spesa nelle tariffe, continua il Consiglio federale. Non vedendo alcun motivo per adattare di propria iniziativa la struttura tariffale TARMED, il Consiglio federale rifiuta la mozione 19.4279, che lo incarica, nell'ambito della determinazione della struttura tariffale ambulatoriale, di prevedere un rimborso dei costi dell'interpretariato che rispondono ai criteri di necessità, appropriatezza ed economicità.

È riconosciuta la necessità di azione

Parecchi operatori del settore della sanità pubblica e i partner tariffali importanti hanno riconosciuto la spiacevole situazione della mancanza di finanziamento e prendono posizione al riguardo.

- **Croce Rossa Svizzera / Associazione «Support for Torture Victims»:** Nella sanità pubblica, la traduzione rappresenta una componente integrante e irrinunciabile di tutti i trattamenti. La traduzione deve quindi diventare una prestazione finanziata dalle casse malati e/o dalla mano pubblica. (Résolution de la Conférence nationale 2019)⁸
- **Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP):** ad esempio nella Scheda informativa (marzo 2019)
- **Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS):** nelle raccomandazioni sull'esame dell'economicità e nelle integrazioni per la psichiatria e la riabilitazione
- **H+** (Gli Ospedali Svizzeri): Sebbene l'interpretariato sia necessario e opportuno dal punto di vista medico e l'UFSP lo promuova, manca il rimborso nella LAMal. H+ ne richiede l'inserimento nel catalogo delle prestazioni LAMal. (H+ Position, 2017)⁹
- **Swiss Hospitals for Equity (SH4E):** A livello nazionale, per l'interpretariato interculturale in ambito sanitario viene sviluppata e implementata una soluzione di finanziamento sostenibile. (Empfehlung aus dem Positionspapier der Fachgruppe interkulturelles Dolmetschen der «Swiss Hospitals for Equity», 2016)¹⁰.
- **Commissione nazionale d'etica in materia di medicina umana (CNE):** L'interpretariato interculturale è necessario in tutto il sistema sanitario per tutelare i

⁸ Croce Rossa svizzera / Associazione «Support for Torture Victims» (2019): Résolution de la Conférence nationale –requérants d'asile traumatisés: dépistage précoce et offres de soutien
Fonte: https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file_fr/365/2019_srk_resolution_conference_nationale_francais.pdf?lm=1583155552

⁹ Bienlein, Martin (2017): H+ Position: Fehlende Abgeltung von Dolmetschleistungen. In: Competence 11/2017, pag. 18. https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/245/2017.11_com_h+-beitrag_abgeltung-dolmetscher_mbi.pdf

¹⁰ SH4E (2016): Positionspapier der Fachgruppe interkulturelles Dolmetschen «Die Überwindung von Sprachbarrieren im Gesundheitswesen». https://www.inter-pret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/88/2016_sh4e_positionspapier_ueberwindung_sprachbarrieren_gesundheitswesen_dt.pdf

diritti umani quando vi sono barriere linguistiche. L'accesso a questo servizio deve essere garantito. (Positionspapier Nr. 27/2017)¹¹

- **Società svizzera di psichiatria infantile e dell'adolescenza e psicoterapia (SSPPIA):** Al centro deve esserci la tutela dei bisogni umanitari di base: sicurezza, dignità umana, protezione contro le discriminazioni, diritto alla formazione. [...] I Cantoni devono mettere e disposizione adeguati servizi di interpretariato. (Recommandations, 2016)¹²

Parere di INTERPRET

INTERPRET guarda con favore agli sviluppi attuali relativi all'istituzionalizzazione delle prestazioni di interpretariato in ambito stazionario. Se i costi dell'interpretariato sono una **componente degli importi forfettari per caso** (come stabilito dalla CDS, dal Consiglio federale e dall'UFSP), significa anche che non devono essere rimborsati separatamente dall'AOMS. L'effetto di questo nuovo punto di vista è duplice:

da un lato, si riconosce che le prestazioni di interpretariato, in determinate condizioni, sono necessarie per l'erogazione di prestazioni mediche e devono essere considerate come parte integrante della prestazione medica come indicato dalla LAMal. Come parte integrante degli importi forfettari per caso, la collaborazione con gli interpreti professionisti rimane però una **«massa di manovra» finanziaria** dei fornitori di prestazioni, con incentivi economici a corto termine anche per rinunciare a questa collaborazione. Il Tribunale federale ha rilevato e corretto proprio questo effetto negativo relativamente al finanziamento dei costi dell'interpretariato nelle perizie dell'Al. Poiché, se i costi dell'interpretariato sono inclusi nella tariffa forfettaria, è insito nel sistema il «rischio di un falso incentivo in termini qualitativi» (sentenza del Tribunale federale 9C_243/2010 del 28 giugno 2011). Nella sentenza del Tribunale federale viene evidenziata, tra l'altro, l'importanza della differenziazione minima delle tariffe.¹³ L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha quindi modificato le convenzioni tariffali con i centri peritali privati. Ora i costi effettivi dell'interpretariato vengono calcolati come voce di costo separata.

Manca una **implementazione concreta e coerente** delle numerose richieste di un finanziamento omogeneo e regolato a livello nazionale. Le responsabilità vengono rimbalsate dalla Confederazione ai Cantoni e ai fornitori di prestazioni. INTERPRET richiede una soluzione a livello nazionale. Affinché i professionisti della salute possano in casi debitamente giustificati collaborare con degli interpreti professionisti, i costi delle prestazioni di interpretariato devono essere coperti da terzi.

¹¹ NEK (2017): Migrants allophones et système de soins. Enjeux éthiques de l'interprétariat communautaire. Prise de position no. 27/2017, pag. 7. [https://www.interpret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/55/def_nek_stellungnahme_migranten_a4_fr_web-\(002\).pdf](https://www.interpret.ch/admin/data/files/infolib_asset/file/55/def_nek_stellungnahme_migranten_a4_fr_web-(002).pdf)

¹² SSPPIA (2016): Prise de position de la SSPPIA sur la situation et les soins des réfugié-e-s mineur-e-s en Suisse. https://www.sgkjpp.ch/fr/relations-publiques/prise-de-position/index.php?eID=tx_securedownloads&u=0&g=0&t=1585209549&hash=b079b76eaff9f348bf55a56c968c37d3ac253687&file=/fileadmin/SGKJPP/user_upload/documents/Oeffentlichkeit/Themen_PosPapiere/f_Stellungnahme_SGKJPP_minderja_hrige_Flu_chtlinge.pdf

¹³ Sentenza del Tribunale federale 9C_243_2010: pag. 48.