

DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'INTERNO

Rapporto sull'esito della consultazione sull'abrogazione dell'ordinanza esecutiva della legge federale per la lotta contro la tubercolosi e sulla revisione totale dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine

3003 Berna, novembre 2005

Indice

1.	Situazione di partenza	3
2.	Sintesi dei risultati	3
3.	Giudizio generale sulle modifiche proposte	4
3.1.	Pareri pervenuti	4
3.2.	Panoramica dei giudizi espressi.....	4
4.	I risultati particolareggiati	5
4.1.	Abrogazione dell'ordinanza sulla tubercolosi	5
4.2.	Revisione totale dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine	5
4.2.1.	Abrogazione delle radiografie obbligatorie per i lavoratori stranieri	5
4.2.2.	Abrogazione delle radiografie obbligatorie per le persone del settore dell'asilo	5
4.2.3.	Abrogazione del test tubercolinico per le persone del settore dell'asilo	6
4.2.4.	Rinuncia alle vaccinazioni facoltative di persone del settore dell'asilo nei Centri di registrazione	6
4.2.5.	Introduzione di un'informazione sull'HIV/AIDS per le persone del settore dell'asilo	6
4.2.6.	Introduzione di un'informazione sul sistema sanitario per le persone del settore dell'asilo ...	6
5.	Pareri espressi sui singoli articoli del progetto di revisione dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine	7
6.	Commenti al Rapporto esplicativo	7
7.	Elenco dei partecipanti.....	8
7.1.	Governi cantonali	8
7.2.	Organizzazioni	8

1. Situazione di partenza

Le misure di risparmio della Confederazione impongono un riorientamento dei provvedimenti del Servizio sanitario di confine dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Al riguardo, è necessaria una revisione totale dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine (RS 818.125.11).

Le principali modifiche riguardano le persone del settore dell'asilo. In futuro si rinuncerà alle radiografie sistematiche per individuare la tubercolosi polmonare contagiosa. Dal 2006, per contro, per accertare i sintomi della tubercolosi, il personale paramedico si avvarrà di un questionario informatizzato in 28 lingue. Una visita medica è prevista soltanto in casi sospetti. Si rinuncerà anche al test tubercolinico (test epidermico per accertare un'infezione latente) perché negli ultimi tempi non ha dato i risultati attesi. Un'altra novità consiste in un DVD che fornisce informazioni sull'HIV/AIDS e in particolare sull'accesso a basso costo al sistema sanitario nonché sulle possibilità di vaccinazione. D'ora in poi, le vaccinazioni che in passato venivano effettuate nei Centri di registrazione della Confederazione, saranno ora eseguite all'arrivo nei Cantoni. Queste modifiche si tradurranno in risparmi per la Confederazione senza tuttavia mettere a rischio la salute pubblica né provocare un'impennata dei costi sanitari.

Saranno aboliti anche gli esami radiologici per individuare eventuali tubercolosi polmonari nei lavoratori stranieri che giungono per la prima volta in Svizzera. I datori di lavoro e i Cantoni, dunque, saranno dispensati da questo provvedimento che negli ultimi anni si è rivelato manifestamente inefficace.

Occorre, inoltre, abrogare l'ordinanza esecutiva della legge federale per la lotta contro la tubercolosi (RS 818.102.1, in seguito indicata come ordinanza sulla tubercolosi). Sono così abolite disposizioni risalenti agli anni Trenta e che oggi non hanno più ragion d'essere.

Il 12 settembre 2005 l'UFSP ha avviato la procedura concernente la domanda di parere, invitando i Cantoni e le organizzazioni interessate ad esprimersi.

2. Sintesi dei risultati

Hanno risposto 23 Cantoni su 26 e 10 organizzazioni su 17.

Nessuno rimette in questione l'abolizione dell'ordinanza sulla tubercolosi.

Le risposte variano quanto alla proposta di revisione totale dell'ordinanza del DFI sui provvedimenti del Servizio sanitario di confine.

- Vi è consenso sul fatto che i lavoratori stranieri non vanno più sottoposti a esami radiologici per la tubercolosi.

Ecco in seguito tutti gli altri punti riguardanti le persone del settore dell'asilo:

- La maggior parte dei Cantoni e delle organizzazioni concorda con la proposta del DFI. Sugli esami di tubercolosi, tuttavia, vi sono opinioni divergenti, specialmente per quanto riguarda le radiografie sistematiche per l'individuazione di eventuali tubercolosi negli individui che giungono in Svizzera come richiedenti l'asilo. Una minoranza si dichiara contraria a questa modifica e molti degli enti consultati esprimono un duplice scetticismo: da un lato, c'è il rischio di un numero crescente di casi di tubercolosi e, dall'altro, i risparmi sui costi sono forse una realtà per la Confederazione, ma non per i Cantoni. Alcuni enti consultati prevedono comunque un incremento dei costi nei rispettivi Cantoni. Parimenti, è tangibile un certo malumore a proposito della procedura, affrettata e unilaterale, adottata dalla Confederazione.
- L'abolizione del test tubercolinico per individuare le infezioni tubercolotiche latenti non è contestata.

- L'inizio delle vaccinazioni nei Cantoni, anziché nei centri di registrazione della Confederazione, è salutato da una maggioranza di enti consultati, seppur non proprio all'unanimità. Si temono, infatti, un'impennata dei costi per i Cantoni e una copertura vaccinale ancora peggiore.
- La maggioranza è favorevole all'offerta informativa a proposito di HIV/AIDS, mentre una minoranza ristretta vi si oppone. Un Cantone esige i test HIV.
- La maggioranza è favorevole a un'informazione sull'accesso al sistema sanitario, a patto che contribuisca a un utilizzo più razionale delle prestazioni del sistema stesso.

3. Giudizio generale sulle modifiche proposte

3.1. Pareri pervenuti

Sulle proposte si sono espressi 23 Cantoni, l'Associazione dei medici cantonali svizzeri e la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità, la Federazione dei medici svizzeri FMH e la Società svizzera di infeziologia, Salute pubblica svizzera, la Società svizzera di medicina interna e la Società svizzera di pneumologia. Hanno poi preso posizione la Lega polmonare svizzera, l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) e H+ Gli ospedali svizzeri.

3.2. Panoramica dei giudizi espressi

L'abolizione dell'ordinanza sulla tubercolosi viene salutata all'unanimità. Gli ambienti consultati la ritengono definitivamente superata. Alcuni esortano ad accelerare la revisione della legge sulle epidemie annunciata dall'UFSP e a farvi confluire gli aspetti più opportuni della legge sulla tubercolosi.

Parimenti, tutte le organizzazioni consultate reputano positive alcune modifiche dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine, in particolare l'abolizione dell'esame radiologico per i lavoratori stranieri.

A suscitare vive controversie è l'abolizione delle radiografie sistematiche per individuare eventuali tubercolosi polmonari negli individui richiedenti l'asilo, un'operazione peraltro benvenuta – o come minimo accettata - da una stragrande maggioranza. Viceversa, non solleva alcun problema l'abolizione dei test per la tubercolosi su questo gruppo di persone.

L'informazione sull'HIV/AIDS viene largamente accettata, anche se c'è chi farebbe volentieri di più o di meno. Le informazioni sul sistema sanitario sono ampiamente accettate.

Sui contenuti, 10 dei 23 Cantoni che hanno risposto e l'Associazione dei medici cantonali svizzeri sono perfettamente in sintonia con quanto proposto. Due Cantoni non hanno osservazioni particolari. Sempre sui contenuti, cinque Cantoni non sono contrari, ma in certi casi si esprimono criticamente sui tempi brevi imposti alla procedura concernente la domanda di parere o sulla legittimità dei provvedimenti.

Il Cantone AG respinge esplicitamente tutte le proposte di modifica. Il Cantone Friburgo è chiaramente contrario all'abolizione delle radiografie sistematiche. Altri quattro Cantoni sono scettici/critici, soprattutto per quanto riguarda «l'effetto risparmio», senza per forza respingere chiaramente le proposte. Anche la Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità assume un atteggiamento critico, senza tuttavia respingere le proposte in blocco: alcune delle motivazioni e spiegazioni non convincono e talune decisioni non sembrano sufficientemente fondate.

La Federazione dei medici svizzeri FMH, Salute pubblica svizzera e l'INSAI sono interamente d'accordo. Sul principio concordano anche la Lega polmonare svizzera, la Società svizzera di pneumologia e la Società svizzera di medicina interna, ma avanzano richieste speciali.

Un rifiuto di principio viene dalla «H+ Gli ospedali svizzeri». La Società svizzera di infeziologia è favorevole al mantenimento degli esami radiologici sistematici per i richiedenti l'asilo, eventualmente restringendo in modo mirato la cerchia delle persone da esaminare. Oltre a ciò, a detta della H+, bisognerebbe «citare» anche i batteri multiresistenti.

4. I risultati particolareggiati

4.1. Abrogazione dell'ordinanza sulla tubercolosi

Tutti i pareri – tranne quattro – appoggiano esplicitamente l'abrogazione dell'ordinanza. Nessuno ha espresso un rifiuto esplicito, o come minimo criticità, su questo aspetto del progetto. Quattro risposte non entrano affatto nel merito di questa ordinanza, bensì concernono altri aspetti del progetto. La Società svizzera di pneumologia è d'accordo, ma vorrebbe mantenere la legge sulla tubercolosi quale base per le strutture odierne.

4.2. Revisione totale dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine

4.2.1. Abrogazione delle radiografie obbligatorie per i lavoratori stranieri

Nessuno dei pareri è esplicitamente contrario o semplicemente critico nei confronti di questo aspetto dell'avamprogetto. Molte risposte concordano, sostanzialmente, con tutte le proposte. Anche il Cantone AG, pur contrario alla maggior parte delle modifiche di questa ordinanza, e il Cantone VS, positivamente critico, si sono chiaramente espressi a favore dell'abolizione delle radiografie per i lavoratori. Parimenti, anche la Conferenza svizzera e dei direttori cantonali della sanità, critica su altri punti, approva invece tale aspetto. Il Cantone NE è esplicitamente favorevole a questa procedura. «H+ Gli ospedali svizzeri» preconizza un mantenimento delle radiografie per chi giunge in Svizzera da aree epidemiche, senza peraltro distinguere esplicitamente tra richiedenti l'asilo e lavoratori. Molte risposte non entrano nemmeno nel merito delle «radiografie per i lavoratori» o associano questo aspetto ai punti con i quali sono in accordo.

4.2.2. Abrogazione delle radiografie obbligatorie per le persone del settore dell'asilo

Il Cantone AI è favorevole all'abrogazione, tanto più che esiste il «Centro competenza tubercolosi» della Lega polmonare. GE confida nell'opinione degli esperti e dei medici cantonali consultati dall'UFSP e non avanza pronostici sanitari né finanziari. LU sottolinea quanto sia importante fornire informazioni sulla tubercolosi al pubblico target e al personale. Il Cantone NE appoggia senza riserve l'abrogazione. Per TI si tratta di cambiamenti consoni alla situazione epidemiologica attuale. VD è favorevole dal momento che ciò non comporta un aumento dei costi per i Cantoni. ZG è sostanzialmente d'accordo a patto di ricorrere a personale specializzato e, in caso di valutazione negativa (ossia un maggior numero di casi di tubercolosi contagiosa nei Cantoni), di trarre le dovute conseguenze; ZG, inoltre, è scettico quanto ai risparmi previsti. La FMH è d'accordo; i casi sospetti andrebbero innanzitutto analizzati da chi fornisce l'assistenza sanitaria di base. La Lega polmonare svizzera condivide, sostanzialmente, l'argomentazione dell'UFSP, ma desidera che gli esami siano affidati obbligatoriamente a medici competenti (idealmente pneumologi o infeziologi). La Società svizzera di pneumologia è d'accordo, ma raccomanda di consultare immediatamente degli pneumologi nei casi sospetti. La Società svizzera di medicina interna ritiene giuste le modifiche proposte in ambito TBC. Secondo «Salute pubblica svizzera» i costi delle radiografie sono enormi e la modifica giunge a proposito, anche se si potrebbe rinunciare a qualsiasi esame o questionario sanitario in frontiera. L'INSAI è d'accordo e confida nella valutazione e in eventuali correttivi in caso di problemi.

Il Cantone JU è scettico sul fatto che le radiografie siano diventate improvvisamente inutili e auspica che in base alle valutazioni dei provvedimenti si potrà trarre le conseguenze del caso. OW è favorevole soltanto se la nuova procedura offrirà la dovuta sicurezza e respinge la modifica per soli motivi di risparmio,

anche perché le conseguenze finanziarie graveranno anche sui Cantoni. SG è scettico sul numero di contagi supplementari (nemmeno l'UFSP riesce a quantificarli) e sui costi economico-politici.

Il Cantone AG è contrario all'abrogazione delle radiografie per i richiedenti l'asilo; si prevedono oneri e costi aggiuntivi per i Cantoni, che dovranno svolgere maggiori controlli sull'entourage dei malati. Le radiografie sono indispensabili per FR, che si vede costretto ad introdurre una non meglio precisata alternativa. VS si rammarica della decisione, perché poi un certo numero di casi verrà a galla soltanto nel Cantone. Le modifiche non piacciono a ZH, che richiama la Confederazione alle proprie responsabilità e si aspetta che, se necessario, vengano nuovamente istituite le strutture necessarie. La Società svizzera di infeziologia reputa che il previsto questionario sulla tubercolosi sia troppo poco adeguato e propone di migliorare lo «squilibrio» tra costi e ricavi delle radiografie attraverso una selezione più mirata dei richiedenti l'asilo da esaminare. «H+ Gli ospedali svizzeri» è a favore di un mantenimento delle radiografie per le persone provenienti da aree a rischio e suggerisce che l'UFSP elabori una lista di tali Paesi.

4.2.3. Abrogazione del test tubercolinico per le persone del settore dell'asilo

La maggior parte delle risposte non entrano affatto nel merito dell'abrogazione del test tubercolinico obbligatorio (per individuare un'infezione latente). Il Cantone BL spiega che a breve rinuncerà anche al test tubercolinico sui bambini stranieri, nell'ambito del sistema medico-scolastico. In nessuno dei pareri learchie interrogate si esprimono a favore del proseguimento di questo test. Il Cantone SG, per parte sua, deplora la decisione e l'abrogazione delle radiografie (punto 4.2.2.).

4.2.4. Rinuncia alle vaccinazioni volontarie di persone del settore dell'asilo nei Centri di registrazione

NE è favorevole alla modifica, essendo sufficiente l'accesso normale alle vaccinazioni. TG si felicita del fatto che le vaccinazioni debbano assolutamente essere prescritte dal medico di base o dal pediatra. BL è lieto che, con la proroga delle vaccinazioni, si rafforza nei Cantoni il principio della facoltatività. Del resto, la stragrande maggioranza dei richiedenti l'asilo non ha bisogno di vaccinazioni, al momento di entrare in Svizzera, per il semplice fatto che sono già vaccinati. SG è d'accordo. La Società svizzera di infeziologia è d'accordo. «Salute pubblica svizzera» reputa ragionevole l'offerta di vaccinazione.

Il Cantone AG è contrario. Il Cantone JU avverte che l'approvvigionamento dei vaccini, da solo, comporterà dei costi per i Cantoni.

4.2.5. Introduzione di un'informazione sull'HIV/AIDS per le persone del settore dell'asilo

Questa tematica non è oggetto di particolari commenti, tanto più che il pacchetto, nel suo insieme, trova consensi.

AI, BS, JU, NE, TI la ritengono esplicitamente una misura positiva. SG è d'accordo. TG auspica, in più, che si proponga un test facoltativo. La Società svizzera di infeziologia e la Società svizzera di medicina interna ritengono opportuna un'informazione .

AG desidera valutare il provvedimento prima di un suo varo definitivo ed è contrario a farlo figurare nell'ordinanza sin d'ora.

4.2.6. Introduzione di un'informazione sul sistema sanitario per le persone del settore dell'asilo

Questa tematica non è oggetto di particolari commenti, tanto più che il pacchetto, nel suo insieme, trova consensi. JU vi è favorevole e auspica anche un'informazione sulle assicurazioni sociali. TG la ritiene opportuna, soprattutto nella prospettiva di far diminuire i costi sanitari. SG è d'accordo. La Società svizzera di infeziologia e «Salute pubblica svizzera» la ritengono opportuna.

5. Pareri espressi sui singoli articoli del progetto di revisione dell'ordinanza del DFI concernente i provvedimenti del Servizio sanitario di confine

Art. 1.

Secondo la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità, le «malattie trasmissibili» citate al capoverso 1 sono limitate all'HIV/AIDS del capoverso 2. Le «informazioni sulle vaccinazioni» menzionate al capoverso 2 non sono sufficientemente chiare né descritte nel Rapporto esplicativo: ciò lascia un ampio margine d'interpretazione che a sua volta potrebbe tradursi in un'applicazione differente in luoghi diversi.

Secondo il Cantone AG non si può, per mancanza di esperienza, dimostrare l'efficacia di un'informazione sull'HIV/AIDS destinata ai richiedenti l'asilo e dunque non bisognerebbe sancirla nell'ordinanza. Allo stesso modo, non vi sono prove che la rinuncia alla prima dose di vaccino somministrata al confine sia un provvedimento più efficace e più efficiente. Sarebbe stato opportuno prevedere alcune fasi di prova.

Art. 2.

Per la CDS non è chiaro cosa s'intenda per «interrogare» ed «esaminare» con riferimento alla tubercolosi né tantomeno con «stato generale di sanità», dal momento che non si devono effettuare esami medici. TG chiede di completare l'articolo 2 con un'interrogazione e una valutazione sull'HIV/AIDS, nonché con esami più approfonditi. I test, peraltro, dovrebbero essere facoltativi.

Per la Lega polmonare svizzera questo articolo dovrebbe stabilire che gli esami più approfonditi vanno affidati soltanto a medici con esperienza in tubercolosi. Eventualmente, si potrebbe chiarire tale aspetto anche nelle istruzioni tecniche.

Art. 3

La Lega polmonare svizzera chiede di cancellare l'aggiunta «se necessario» perché verrà istituito un gruppo di lavoro permanente.

Art. 6

La Lega polmonare svizzera chiede di far dipendere la data dell'entrata in vigore dai lavori di preparazione.

6. Commenti al rapporto esplicativo

Il Cantone LU è fondamentalmente d'accordo dal profilo specialistico-epidemiologico, ma critica il fatto di essere messo davanti al fatto compiuto.

Secondo la CDS i provvedimenti previsti per modificare il Servizio sanitario di confine «talvolta non sono presentati né motivati adeguatamente nel Rapporto esplicativo». In particolare, il tema delle vaccinazioni assume un'importanza fondamentale. In tal senso, quando l'UFSP afferma che non vi è un motivo imperativo per procedere alle vaccinazioni già al confine, secondo la CDS manca una presa di posizione della Commissione federale per le vaccinazioni (CFV).

Il Cantone AG lamenta che non è dato sapere come la Confederazione utilizzerà i mezzi risparmiati né come «procurerà ben più ampi benefici sotto il profilo della salute». I progetti di revisione non sono maturi.

Il Cantone BS fa notare che probabilmente non si è verificato un aumento dei casi di TBC presso la popolazione svizzera proprio grazie agli esami radiologici.

Il Cantone Neuchâtel rammenta che uno degli esempi citati non corrisponde al vero: NE, infatti, abolì gli esami obbligatori nelle scuole già nel 1995.

7. Elenco dei partecipanti

7.1. Governi cantonali
Cancelleria dello Stato Ticino, Bellinzona
Cancelleria dello Stato dei Grigioni, Grigioni
Chancellerie d'Etat Canton de Genève, Genève
Chancellerie d'Etat Canton du Jura, Delémont
Chancellerie d'Etat, Neuchâtel
Chancellerie d'Etat, Sion
Chancellerie d'Etat, Lausanne
Chancellerie d'Etat, Fribourg
Kantonskanzlei Appenzell-Ausserrhoden, Herisau
Landeskanzlei Basel-Landschaft, Liestal
Ratskanzlei Appenzell-Innerrhoden, Appenzell
Regierungskanzlei Glarus, Glarus
Staatskanzlei Aargau, Aarau
Staatskanzlei Basel-Stadt, Basel
Staatskanzlei Bern, Bern
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen, Schaffhausen
Staatskanzlei des Kantons Schwyz, Schwyz
Staatskanzlei Luzern, Luzern
Staatskanzlei Nidwalden, Stans
Staatskanzlei Obwalden, Sarnen
Staatskanzlei Solothurn, Solothurn
Staatskanzlei St. Gallen, St. Gallen
Staatskanzlei Thurgau, Frauenfeld
Staatskanzlei Zug, Zug
Staatskanzlei Zürich, Zürich
Standeskanzlei Uri, Altdorf
7.2. Organizzazioni
H+ Gli ospedali svizzeri, Berna
Salute pubblica svizzera
Lega polmonare svizzera, Berna
Società svizzera di medicina generale
Società svizzera di igiene sul lavoro SSIL, Losanna
Società svizzera di medicina sul lavoro SSML, Losanna
Società svizzera di sicurezza sul lavoro SSSL, Tentlingen
Società svizzera d'infeziologia
Società svizzera di medicina interna SSMI
Società svizzera di pneumologia, Berna
Società svizzera di salute pubblica SSSP, Berna
Croce Rossa Svizzera, Berna
Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità CDS, Berna
Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni SUVA, Lucerna
Associazione svizzera di medicina, di igiene e di sicurezza sul lavoro ASMISL, Wallisellen
Federazione dei medici svizzeri FMH, Berna
Associazione dei medici cantonali svizzeri AMCS