



# **Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) – Correzione dei premi pagati dal 1996 al 2011**

## **Riassunto dei risultati della procedura di consultazione (rapporto sui risultati)**

Berna, ottobre 2011

# Sommario

## A. Osservazioni introduttive

|                           |   |
|---------------------------|---|
| 1. Situazione di partenza | 3 |
| 2. Oggetto                | 3 |
| 3. Risultati principali   | 4 |
| 4. Altri risultati        | 4 |

## B. Osservazioni sul testo di legge

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| 1. Considerazioni generali  | 6 |
| 2. Disposizioni dettagliate | 6 |

## A. Osservazioni introduttive

### 1. Situazione di partenza

Il 22 giugno 2011, il Consiglio federale ha avviato una procedura di consultazione per la revisione della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), conclusasi il 30 settembre 2011.

I Cantoni, i partiti rappresentati all'Assemblea federale, le associazioni mantello economiche di tutta la Svizzera, le organizzazioni per la protezione dei consumatori, le associazioni dei fornitori di prestazioni, la Federazione delle Associazioni Svizzere di difesa e d'informazione dei pazienti, gli assicuratori nonché altre organizzazioni specializzate interessate sono stati invitati a esprimersi sull'avamprogetto di legge. Complessivamente sono state consultate 191 autorità e organizzazioni. L'avamprogetto in consultazione è stato pubblicato anche sul sito Internet dell'Ufficio federale della sanità pubblica ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch)).

Il Dipartimento federale dell'interno ha ricevuto complessivamente 70 prese di posizione. Alla procedura di consultazione hanno partecipato tutti i Cantoni. La Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) ha inoltrato una presa di posizione. Dei 13 partiti consultati, hanno risposto in sei (PLR, PS, PPD, UDC, Verdi e PCS).

### 2. Oggetto

Dall'entrata in vigore della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), a seguito dei premi versati in eccesso o in difetto, i saldi tra i costi effettivi e i premi incassati hanno presentato una diversa evoluzione, a seconda dei Cantoni. Rispetto alle prestazioni, in taluni Cantoni sono stati riscossi premi troppo elevati o troppo bassi. Nei Cantoni con premi troppo elevati si sono pertanto accumulate «eccedenze», mentre quelli con premi troppo bassi hanno registrato «deficit». Le cause di questi squilibri sono differenti: nei Cantoni eccedentari, dove gli assicuratori hanno evidentemente sovrastimato per più anni l'incremento delle prestazioni, spesso sono state adottate misure rigorose per la riduzione dei costi, i cui effetti sono stati sottovalutati dagli assicuratori. Questi ultimi hanno invece sottostimato l'aumento dei costi negli altri Cantoni.

Per correggere parzialmente gli squilibri finanziari del passato rilevanti ai fini del presente avamprogetto di legge, le differenze dovrebbero essere compensate mediante i premi. Oltre ai premi da versare e alla redistribuzione delle tasse d'incentivazione COV/CO<sub>2</sub>, la polizza dell'assicurazione malattia – limitata a sei anni – recherà l'importo fatturato o dedotto nell'ambito della correzione dei premi in funzione dei deficit e delle eccedenze dei rispettivi Cantoni.

In tal modo, quindi, tutti gli assicurati sarebbero chiamati a versare integralmente il premio dell'assicurazione malattie, compresi quelli residenti in Cantoni che in passato hanno pagato troppo poco (di seguito Cantoni donatori) e quelli che hanno pagato troppo (di seguito Cantoni beneficiari). A tutti gli assicurati continuerebbero a essere rimborsate interamente le tasse d'incentivazione COV/CO<sub>2</sub>. Tuttavia, ai fini della correzione dei premi, gli assicurati dei Cantoni donatori verserebbero un supplemento di premio mentre a quelli dei Cantoni beneficiari tale correzione verrebbe dedotta dal premio. L'importo del supplemento non deve superare la redistribuzione delle tasse d'incentivazione COV/CO<sub>2</sub>. Tale regolamentazione eviterebbe agli assicurati di un Cantone donatore di versare un importo superiore al premio dovuto per l'anno corrispondente.

### 3. Risultati principali

Nel complesso, il proposito del Consiglio federale di trattare la problematica degli squilibri cantionali dei premi ha incontrato consensi e opposizioni. Le critiche riguardano in particolare l'idea di una correzione retroattiva dei premi.

La soluzione proposta, basata su una compensazione che tiene conto della redistribuzione delle tasse d'incentivazione COV/CO<sub>2</sub>, viene fondamentalmente appoggiata dai Cantoni di Ginevra e Obvaldo nonché dal PLR, dalla Federazione dei medici svizzeri (FMH), dalla Federazione svizzera delle levatrici e da Gesundheitsförderung Schweiz. L'avamprogetto è stato altresì accolto favorevolmente - anche se con riserve o le necessarie integrazioni - dalla Conferenza svizzera dei direttori e delle direttrici cantionali della sanità (CDS) nonché dai Cantoni di Berna, Basilea-Città, Giura, Lucerna, Neuchâtel, Soletta, Ticino, Turgovia, Vaud e Zurigo. La proposta è sostenuta anche da diverse associazioni interessate (Centre Patronal, SIC Svizzera, Fédération des Entreprises Romandes FER, Fédération romande des consommateurs FRC, Konsumentenforum, Spitex Schweiz, Associazione dei medici indipendenti che lavorano in cliniche private, ChiroSuisse e Vitaswiss).

Nutrito anche il fronte degli oppositori, dove figurano tra l'altro 14 Cantoni (AG, AR, AI, BL, FR, GL, GR, NW, SH, SZ, SG, UR, VS, ZG), il PS, il PPD, l'UDC e i Verdi, santésuisse, la federazione dei piccoli e medi assicuratori RVK, economiesuisse, l'Associazione Svizzera di Assicurazioni, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, l'Unione Svizzera dei Contadini e Pro Famiglia.

Nel mirino delle critiche rientra soprattutto un aspetto: prima di proporre una soluzione occorrerebbe analizzare a fondo le cause degli squilibri finanziari. Il meccanismo correttivo proposto, connesso con le tasse d'incentivazione CO<sub>2</sub>/COV, sarebbe estraneo al sistema, rappresenterebbe un puro controllo politico dei premi e violerebbe altresì principi giuridici fondamentali (segnatamente: certezza del diritto e conseguente inammissibilità della retroattività propriamente detta, principio della buona fede). La soluzione presenterebbe altresì iniquità inaccettabili sul piano attuativo, poiché basata unicamente sul criterio del domicilio cantonale.

Perplessità vengono espresse da 13 Cantoni, con una presa di posizione comune, in merito al fatto che una correzione retroattiva dei premi LAMal non appare affatto possibile in mancanza di riserve cantionali. Queste ultime rappresentano un elemento artificiale. Favorevoli e contrari all'avamprogetto sono concordi nel postulare che in futuro la Confederazione approvi coerentemente solo premi in grado di coprire i costi e in alcune prese di posizione viene criticata proprio la politica praticata in tale ambito. In caso di correzione dei premi, la Confederazione dovrebbe quindi contribuire economicamente oppure ripristinare l'equilibrio finanziario con mezzi propri, provvedendo a esaminare eventuali responsabilità interne per le situazioni createsi in passato.

### 4. Altri risultati

Qui di seguito sono riportati i risultati della consultazione in relazione ai tre punti seguenti:

- basi contabili per il calcolo degli squilibri finanziari;
- considerazioni giuridiche in ordine a una correzione retroattiva;
- proposte di misure integrative o alternative.

#### 1. Basi contabili per il calcolo degli squilibri finanziari

Tutti i partecipanti alla consultazione che si sono espressi su questo aspetto richiedono basi contabili migliori per la determinazione della situazione finanziaria nei singoli Cantoni. In

particolare sono gli stessi Cantoni a invocare una maggiore trasparenza nel calcolo degli squilibri finanziari. Inoltre, essi richiedono indicazioni dettagliate nel quadro delle spiegazioni inerenti all'attuazione della redistribuzione a tempo determinato.

Ad esempio, la Conferenza svizzera dei direttori e delle direttrici cantonali della sanità postula quanto segue: «A nostro avviso, ai fini della trasparenza e della prevedibilità dell'avamprogetto, sono indispensabili indicazioni supplementari che forniscano una stima dei volumi di trasferimenti per i singoli Cantoni nonché degli sgravi e aggravii individuali per gli assicurati dei rispettivi Cantoni. Vi invitiamo ad apportare gli opportuni adeguamenti all'avamprogetto.»

## 2. Considerazioni giuridiche in ordine a una correzione retroattiva

### - **La correzione retroattiva di premi approvati è illecita**

14 Cantoni e l'associazione santésuisse sostengono la tesi secondo cui una correzione retroattiva di premi approvati sarebbe illecita. Gli assicuratori malattie hanno sottoposto annualmente i loro premi all'approvazione dell'Ufficio federale della sanità pubblica e la relativa procedura è culminata di volta in volta nell'emanazione di una disposizione impugnabile; decorso il termine di ricorso, tale disposizione è passata in giudicato e, pertanto, i premi del rispettivo assicuratore sono entrati legalmente in vigore. Assicuratori e assicurati devono ora poter contare su questa base legale: tutti i premi percepiti nel periodo dal 1996 al 2011 sono quindi da considerarsi irrevocabilmente validi, a meno che, del tutto eccezionalmente, non esista un valido motivo di nullità o di revisione. Ma senza alcun dubbio in questo caso non ci si trova davanti a tale eccezione e, pertanto, una correzione retroattiva dei premi sarebbe illecita.

Inoltre, per principio, la retroattività propriamente detta (retroattività propria) non è ammessa nel diritto amministrativo. La retroattività propria sussiste quando nuove disposizioni di diritto vengono applicate a fatti che si sono legittimamente svolti sotto il diritto previgente. Tale fattispecie si verificherebbe appunto con la correzione retroattiva dei premi per il periodo 1996 - 2011.

La retroattività propria contrasterebbe con il principio della certezza del diritto sancito dall'articolo 5 Cost. come fondamento dello Stato di diritto: a nessuno possono essere imposti impegni derivanti da norme che, al momento in cui i fatti si sono verificati, non erano note e delle quali, pertanto, non si poteva e non si doveva tenere conto. Ai sensi della giurisprudenza del Tribunale federale, la retroattività propria sarebbe fondamentalmente ammissibile in via eccezionale, ma solo in presenza di rigorose premesse che, senza alcun dubbio, nel caso dell'avamprogetto di legge in questione non sono date.

### - **La correzione retroattiva di premi approvati viola il principio della buona fede**

In caso di approvazione di questa correzione dei premi, i Cantoni, gli assicuratori e anche gli assicurati dovranno partire dal presupposto che in futuro la Confederazione potrà correggere in un secondo tempo la sua propria legislazione (ad esempio la nuova legge concernente la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie, LVAMal) oppure le relative norme di attuazione, applicando retroattivamente nuovi criteri a fatti che si sono già verificati, in questo caso allo scopo di riequilibrare differenze tra i premi cantonali derivanti da scelte politiche e non da fattori attuariali. Misure del genere violano il principio della buona fede.

## 3. Proposte di misure integrative o alternative.

I Cantoni di Basilea-Città, Vaud e Zurigo, unitamente a Fédération des entreprises romandes, Fédération romande des consommateurs, Konsumentenforum e ChiroSuisse, criticano il grado massimo di compensazione fissato a solo il 55 per cento, auspicando che

esso venga portato ad almeno l'80 per cento o perfino che gli squilibri cantonali vengano integralmente neutralizzati dal meccanismo di compensazione.

I Cantoni di Argovia, Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Berna, Basilea-Città, Glarona, Grigioni, Nidvaldo, Svitto, Sciaffusa, San Gallo, Uri, Vallese, Zugo e Zurigo nonché l'UDC, economiesuisse, l'Unione svizzera delle arti e mestieri, il Centre Patronal, Fédération des entreprises romandes FER, santésuisse e RVK lamentano il fatto che, oltre al domicilio cantonale, non siano previsti altri criteri di redistribuzione, auspicando in particolare che venga considerata la situazione finanziaria degli assicuratori nei singoli Cantoni. La redistribuzione non dovrebbe essere definita solo su base cantonale, ma anche individualmente per i singoli assicuratori.

Il Cantone Ticino chiede che anche l'anno 2012 venga considerato nella correzione, poiché le previste misure relative all'approvazione di premi atti a coprire le spese ai sensi della nuova legge concernente la vigilanza sull'assicurazione sociale contro le malattie (LVAMal) avranno effetto solo a partire dal 2013.

## **B. Osservazioni sul testo di legge**

### **1. Considerazioni generali**

Solo pochi partecipanti alla consultazione hanno espresso, oltre alle osservazioni generali precedentemente riportate sotto i risultati generali e agli altri risultati, considerazioni supplementari sul testo di legge, segnatamente riguardo all'articolo 106 e ai suoi paragrafi. Si tratta dei Cantoni del Giura e di Zurigo. Il Cantone del Giura critica la formulazione dell'articolo 106 capoverso 2 LAMal e del rispettivo commento nelle relative versioni in francese, proponendo correzioni linguistiche. Il Cantone di Zurigo, a proposito dell'articolo 106 capoversi 1 e 2 LAMal, postula che, in virtù del principio di equivalenza fiscale, i supplementi e le deduzioni vengano determinati per Cantone e per assicuratore. In tal modo si garantirebbe che le singole casse malati non vengano penalizzate o avvantaggiate.

### **2. Osservazioni dettagliate**

Non sono pervenute ulteriori osservazioni dettagliate sui singoli capoversi dell'articolo 106 LAMal.