

Rapporto

numero

7199 R

data

31 agosto 2016

Dipartimento

ISTITUZIONI

Concerne

**della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 14 dicembre 2015 presentata nella forma
generica da Gianrico Corti e cofirmatari "Contenzioso in tema di
indennità per la perdita di guadagno: un'unica autorità giudiziaria
competente per l'intera materia"**

(v. messaggio 28 giugno 2016 n. 7199)

I. IL QUADRO LEGISLATIVO

Secondo il quadro legislativo in vigore, le casse malati possono offrire l'assicurazione sociale malattie ai sensi della LAMal (RS 832.10) e l'assicurazione d'indennità giornaliera facoltativa, ma anche le assicurazioni complementari e – secondo le condizioni e nei limiti massimi determinati dal Consiglio federale – possono esercitare altri rami d'assicurazione, definiti dall'art. 1 OVAMal (RS 832.121).

L'assicurazione sociale rientra nella sfera del diritto pubblico assicurativo. Le assicurazioni complementari e gli altri rami d'assicurazione sono questioni di diritto privato e sono retti dalla LCA (RS 221.229.1). Questi possono venire offerti dalle casse malati autorizzate all'esercizio dell'assicurazione sociale malattie ex art. 5 LVAMal (RS 832.12), oppure da altri assicuratori privati autorizzati secondo i disposti della LSA (RS 961.01).

Per la regolamentazione del contenzioso giudiziario i Cantoni hanno una certa libertà. La maggioranza di essi ha attribuito sia le controversie di diritto pubbliche, sia le cause relative alle assicurazioni complementari al Tribunale competente per giudicare nel merito delle vertenze delle assicurazioni sociali.

Ciò è possibile in virtù dell'art. 7 CPC (RS 272), in vigore dal 2011, secondo il quale i Cantoni possono designare un Tribunale competente a decidere in istanza cantonale unica le controversie derivanti da assicurazioni complementari alla LAMal.

Il Ticino, alla stregua di altri Cantoni, ha però deciso di demandare le cause relative alle assicurazioni complementari all'assicurazione sociale al foro civile ordinario. Invece, il contenzioso in materia di assicurazioni complementari all'assicurazione sociale contro le malattie in Ticino è attualmente regolato all'art. 75 LCAMAL, che ha il seguente tenore:

Le contestazioni degli assicuratori tra loro, con i loro membri o con terzi concernenti le assicurazioni complementari all'assicurazione sociale contro le malattie o altri rami d'assicurazione, praticati da assicuratori autorizzati all'esercizio ai sensi della LAMal e delle relative Ordinanze, sono decise dal Tribunale cantonale delle assicurazioni.

Quindi, il Tribunale cantonale delle assicurazioni è competente per giudicare tutte le cause nel settore dell'assicurazione contro le malattie, sia che si applichi il diritto pubblico, sia quello privato, ma solo quando tra le parti vi sono assicuratori autorizzati ai sensi della LAMal.

Quando invece l'assicuratore coinvolto nel contenzioso è una compagnia privata non ammessa all'esercizio della LAMal, la competenza giudiziaria a dirimere le controversie tra assicuratore e beneficiario è riservata al Giudice civile competente.

II. LA SENTENZA DEL TRIBUNALE FEDERALE DEL 20 OTTOBRE 2015 (DTF 141 III 479)

Il Canton Vallese conosce un sistema analogo a quello ticinese. Giudicando in una controversia in materia, con sentenza del 20 ottobre 2015 l'Alta corte federale ha sostanzialmente stabilito che un Cantone che istituisce un Tribunale che decide in istanza cantonale unica sulla base dell'art. 7 CPC deve sottoporre a quest'ultimo tutte le controversie derivanti da assicurazioni complementari all'assicurazione sociale contro le malattie¹.

Quindi, secondo l'interpretazione data all'art. 7 CPC, questa disposizione offre ai cantoni due uniche alternative:

- a. Istituire un'autorità giudiziaria che decide come istanza unica competente per tutti i litigi riguardanti controversie derivanti da assicurazioni complementari alla LAMal;
- b. Rinunciare all'opportunità concessa dall'art. 7 CPC e confermare il regime ordinario con due istanze cantonali civili.

Pertanto, situazioni come quella conosciuta dal nostro Cantone non sono ammissibili.

III. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE GENERICA

Facendo seguito a quanto sancito dalla sentenza dello scorso 20 ottobre, l'iniziativa che qui ci occupa spiega bene il contesto giuridico nel quale ci troviamo e postula un'urgente modifica dell'art. 75 LCAMal, chiedendo di conferire l'intera materia al Tribunale cantonale delle assicurazioni, eliminando il doppio binario finora in auge e giudicato inammissibile dal Tribunale federale.

IV. IL MESSAGGIO GOVERNATIVO

Nella consapevolezza che una modifica del contesto legislativo s'impone, prima di procedere a proposte il Consiglio di Stato ha sentito le parti coinvolte, segnatamente il Tribunale cantonale delle assicurazioni e le Preture, per elaborare una proposta di modifica legislativa condivisa dai principali attori.

La modifica riguarda l'art. 75 LCAMal e ha il seguente tenore:

Le contestazioni degli assicuratori tra loro, con i loro membri o con terzi concernenti le assicurazioni complementari all'assicurazione sociale contro le malattie o altri rami d'assicurazione sono decise dal Tribunale cantonale delle assicurazioni.

¹ Le motivazioni del Tribunale federale si leggono al consid. 2.1 della citata sentenza: «La formulation de l'art. 7 CPC correspond à celle de l'art. 6 CPC, lequel permet aux cantons d'instituer un tribunal de commerce statuant en tant qu'instance cantonale unique sur les litiges commerciaux. Le Tribunal Fédéral a jugé que lorsqu'un canton fait usage de la possibilité d'instituer un tribunal de commerce, l'art. 6 CPC règle de manière exhaustive la compétence matérielle pour les litiges répondant à la définition de l'art. 6 al 2 CPC (ATF 140 III 155 consid. 4.3). Aucun motif ne justifie de retenir une solution différente en matière d'assurances complémentaires à l'assurance-maladie sociale. En particulier, le texte clair de l'art. 7 CPC ne prévoit aucune possibilité d'un transfert partiel de compétences à l'instance unique désignée par le droit cantonal. On ne discerne d'ailleurs pas l'intérêt qu'il y aurait à instaurer deux régimes de compétence matérielle pour les litiges civils relatifs aux assurances complémentaires, notamment selon que l'assureur est ou n'est pas une caisse-maladie au sens de l'art. 12 al 1 LAMal».

Così facendo è abolito il doppio binario civile-pubblico per le questioni che riguardano le prestazioni complementari, attribuendo la competenza al Tribunale cantonale delle assicurazioni anche quando l'assicuratore è una compagnia privata non ammessa all'esercizio della LAMal.

Per quanto attiene alle procedure pendenti trasmesse dopo l'entrata in vigore del CPC, il Consiglio di Stato propone l'adozione di una norma transitoria (art. 83d LCAMal), che prevede la trasmissione d'ufficio di queste ultime al Tribunale cantonale delle assicurazioni; ciò in deroga al principio della *perpetuatio fori*.

Eventuali procedure introdotte prima del 2011 e che fossero ancora pendenti presso le Preture sono invece già attribuite al TCA, in virtù dell'antico cpv. 2 dell'art. 75 LCAMal (abrogato nel 2011), che prevedeva già un quadro giurisdizionale analogo a quello che si vuole reintrodurre.

V. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI E CONCLUSIONI

Premesso ciò, alla luce della citata sentenza del Tribunale federale e richiamati i contenuti dell'iniziativa e del Messaggio governativo, entrambi molto esauritivi nelle spiegazioni dei motivi che impongono la modifica legislativa, la Commissione della legislazione giudica corretta la stessa e la devoluzione al Tribunale cantonale delle assicurazioni dell'intero contenzioso relativo alla LCAMal

Secondo il Consiglio di Stato l'attribuzione di questa competenza al Tribunale cantonale delle assicurazioni non dovrebbe avere effetti negativi sull'attività dello stesso, considerato che sulla base dei rendiconti, l'attività del Tribunale è da giudicare sana ed efficiente, con tempi di evasione dei gravami soddisfacenti. Le pratiche che hanno interessato le Preture negli ultimi tre anni e che secondo la modifica legislativa in esame sarebbero di competenza del TCA sono complessivamente 24.

* * * * *

La Commissione della legislazione invita pertanto il Gran Consiglio ad approvare Il Messaggio governativo n. 7199 e il disegno legislativo ad esso annesso, in accoglimento dell'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica dal deputato Gianrico Corti e cofirmatari il 14 dicembre 2015.

Per la Commissione legislazione:

Amanda Rückert, relatrice

Agustoni - Aldi - Bignasca - Celio - Corti -

Delcò Petralli - Ducry - Filippini - Galusero -

Gendotti - Giudici - Lepori - Minotti - Viscardi