

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7243 R</b>	20 febbraio 2020	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

## **della Commissione sanità e sicurezza sociale sul Rapporto del Consiglio di Stato 26 ottobre 2016 sulla valutazione del modello relativo agli assicurati morosi sospesi e insolventi in applicazione dell'art. 64a cpv. 7 LAMal e della modifica della legge di applicazione della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal) del 26 ottobre 2016**

### **1. PREMESSA**

L'art. 83c LCAMal prevede che trascorsi due anni dell'entrata in vigore della modifica del 12 dicembre 2011, il Consiglio di Stato presenta al Gran Consiglio una valutazione dell'efficacia, delle conseguenze economiche e dell'impatto sui Comuni delle misure introdotte. La valutazione riguarda anche il ruolo svolto del Cantone, dai Comuni, dalle CTR e dagli assicuratori malattia, per prevenire, gestire e risolvere il problema degli assicurati morosi.

La modifica del 12 dicembre 2011 a cui si riferisce l'art. 83 LCAMal è l'introduzione della sospensione dell'assunzione dei costi delle prestazioni fornite (artt. 22g segg. LCAMal).

### **2. IL RAPPORTO CONSIGLIO DI STATO**

Il Consiglio di Stato ha affidato la valutazione prevista dall'art. 83c LCAMal alla Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) la quale, in collaborazione con l'Istituto delle assicurazioni sociali, ha rilasciato il rapporto nel settembre 2016.

Il rapporto analizza quanto accaduto nei primi quattro anni dall'entrata in vigore del modificato art. 64a LAMal e del conseguente ordinamento cantonale.

In particolare il rapporto presenta le valutazioni relative:

- agli assicurati morose segnalati dagli assicuratori malattia;
- agli assicurati sospesi e all'intervento sociale tramite i Comuni;
- agli assicurati insolventi, all'impatto sulle finanze pubbliche e al confronto intercantonale.

Secondo il Consiglio di Stato la valutazione della SUPSI consente di concludere come gli obiettivi della riforma relativa agli assicurati morosi sospesi e insolventi, entrata in vigore nel 2012, siano stati sostanzialmente raggiunti.

Un terzo degli assicurati morosi ha regolarizzato la sua posizione prima (3'566) o dopo la sospensione (603) con il pagamento integrale degli oneri LAMal scoperti. Ciò ha contribuito

a ridurre il rischio d'insolvenza, contenendo l'evoluzione della spesa a carico del Cantone e dei Comuni. Altri hanno potuto essere tutelati con le varie prestazioni sociali di complemento, anche grazie ai servizi prestati dai Comuni.

Quasi il 60% degli assicurati morosi non era né minorenne né beneficiario di prestazioni sociali di complemento (riduzione dei premi, PC AVS/AI, AFI/API, prestazioni assistenziali).

### **3. CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI**

Occorre innanzitutto premettere che la Commissione ha preliminarmente deciso di non entrare nel merito, nell'ambito del presente rapporto, degli atti parlamentari che chiedono di modificare le norme cantonali di applicazione dell'art. 64a LAMal, segnatamente abrogando la sospensione dell'assunzione dei costi delle prestazioni fornite.

La Commissione ritiene che il presente rapporto non sia la sede per esprimersi sulle conclusioni che il Consiglio di Stato ha tratto dalla valutazione della SUPSI, segnatamente la conclusione secondo cui la soluzione attuata in Ticino, preso atto del vincolo federale che impone ai Cantoni di assumersi l'85% degli oneri LAMal non pagati dagli assicurati insolventi, si è rilevata essere opportuna in termini preventivi e sanzionatori.

La Commissione ha unicamente valutato se il Rapporto del 26 ottobre 2016 adempie a quanto previsto dall'art. 83c LCAMal, ossia se il Consiglio di Stato ha presentato una valutazione sui punti menzionati da quella disposizione.

In proposito la Commissione ha rilevato come la valutazione non sia stata presentata entro due anni dall'entrata in vigore della modifica del 12 dicembre 2011, ma oltre quattro anni dopo.

La Commissione ritiene che questa decisione abbia permesso di disporre di un periodo temporale più lungo, consentendo quindi una valutazione più precisa, affidabile e completa, per cui la stessa si è rilevata senz'altro giustificata e opportuna.

Ciò premesso, la valutazione della SUPSI analizza e valuta aspetti che vanno anche oltre quelli espressamente previsti dall'art. 83c LCAMal e permettono quindi una valutazione addirittura più completa, rispetto a quanto previsto dal precitato art. 83c LCAMal, degli effetti della modifica di legge del 12 dicembre 2011.

La valutazione della SUPSI, in particolare, valuta i seguenti aspetti previsti dall'art. 83c LCAMaL.

#### **3.1 Efficacia**

Secondo la valutazione della SUPSI, 3'566 morosi che si sono messi in regola con gli assicuratori prima che i Comuni emettessero un preavviso nei loro confronti; essi potrebbero, sulla scorta di uno studio precedente, averlo fatto anche a seguito della procedura esecutiva.

Secondo la valutazione SUPSI si può comunque legittimamente presumere che l'ipotesi della sospensione della copertura assicurativa, come consentito dall'art. 64 cpv. 7 LAMal, si rafforzi evidentemente la pressione intesa a esigere il pagamento degli oneri LAMal scoperti.

La valutazione della SUPSI rileva che il nuovo dispositivo ha svolto un ruolo più importante per i 571 nominativi che hanno saldato lo scoperto nei confronti delle Casse malati, e per i 32 nominativi che hanno pagato l'importo precettato, dopo che il Comune aveva dato preavviso favorevole alla sospensione e il Cantone preannunciato la sospensione.

Per un quarto degli assicurati morosi dei quali si conosce il responso delle cancellerie comunali (23%), il provvedimento non provoca nessun tipo di reazione tangibile; essi impediscono la verifica delle loro situazioni economiche come previsto dal Legislatore. Sono essenzialmente questi i casi (otto volte su dieci) che vengono iscritti sulla black list.

In particolare, per 2'180 nominativi (salvo 171 casi risultati irreperibili per ignota dimora), il preavviso di sospensione è stato emesso perché nessuno ha risposto alla convocazione comunale. Pertanto, per più di otto morosi su dieci iscritti nella black list, non si è potuto procedere a una valutazione della loro situazione economica. La sanzione è quindi scaturita a seguito dalla mancata collaborazione con le Autorità e a prescindere dalle loro reali disponibilità economiche.

### **3.2 Conseguenze economiche e impatto sui Comuni delle misure introdotte**

La valutazione della SUPSI giudica invece irrisorio, per il periodo considerato, l'importo recuperato dalle Casse malati grazie al possibile recupero sugli ACB di cui rimangono proprietarie (il tenore della LAMal è potestativo) e che per metà spetta al Cantone a parziale compensazione dell'anticipo dell'85% del debito.

Per l'anno 2012 non si registra nessuna restituzione da parte delle Casse malati al Cantone. Nel 2013 le Casse malati hanno riversato nelle casse cantonali CHF 8'648, mentre nel 2014 tale importo è salito a CHF 113'643.

I Comuni hanno invece ricevuto un indennizzo globale di CHF 437'165 (anni 2012-2015) per le attività da loro svolte.

### **3.3 Ruolo svolto del Cantone, dai Comuni, dalle CTR e dagli assicuratori malattia, per prevenire, gestire e risolvere il problema degli assicurati morosi**

Secondo la valutazione della SUPSI il numero di assicurati morosi segnalati all'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) dalle Casse malati per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2015, ovvero dall'entrata in vigore della nuova normativa alla fine del periodo analizzato, corrispondeva a 19'334 persone.

Nel 2012 sono state segnalate 5'913 persone, poi salite a 8'337 nel 2013, a 14'448 nel 2014 e a 17'376 nel 2015; si tratta di ca. l'1.75% della popolazione assicurata.

Il Cantone, e per esso lo IAS, ha segnalato ai Comuni 13'096 assicurati (dai 19'344 nominativi sono stati tolti i casi riguardanti minorenni e i beneficiari di PC e d'assistenza sociale, oltre a qualche nominativo sporadico eliminato dopo verifiche di plausibilità interne).

Complessivamente, durante i primi quattro anni della nuova regolamentazione è stata quindi chiesta una verifica ai Comuni per il 67.7% dei nominativi morosi segnalati al Cantone.

A fine dicembre 2015, dei 13'096 nominativi inoltrati ai Comuni, l'IAS aveva ottenuto un preavviso per 9'560. Il tasso di risposta si situava quindi attorno al 73%, mentre il tasso di non-risposta attorno al 27% (vedi schema alla pagina seguente); tenuto conto della parzialità dei dati disponibili a quel momento, lo studio SUPSI stimava comunque un tasso di risposta superiore all'80% (nel periodo 2012-2014 era oscillato dall'83% al 92%).

I Comuni che non erano ancora stati interessati dal fenomeno degli assicurati morosi sono solo quattro. Si tratta di piccoli Comuni periferici di valle.

Tre sono invece i Comuni che non avevano dato alcun seguito alle richieste del Cantone. Anche in questo caso si tratta di Comuni piccoli, o relativamente piccoli, per lo più di montagna.

Tutti gli altri 128 Comuni avevano risposto alle sollecitazioni del Cantone, seppure con un grado di esaustività variabile. Con lo studio di dettaglio si è potuto appurare che i Comuni, che lavorano molto bene e che attestano un tasso di risposta del 90% o più, sono 53, di cui 11 hanno una percentuale di evasione del 100%. Altri 44 Comuni hanno fornito preavvisi nella misura del 50%-89% dei nominativi ricevuti, mentre 31 Comuni hanno sbrigato meno del 50% delle richieste ricevute.

La valutazione della SUPSI è comunque che, in sintesi, eccezion fatta per un numero irrisorio di Comuni, la collaborazione comunale è abbastanza buona. Una criticità è invece rappresentata dal fatto che molti Comuni non raggiungono ancora un tasso di risposta almeno del 90%, motivo per cui l'IAS ha sensibilizzato i Municipi dei Comuni con un tasso di risposta inferiore al 90%.

Nella maggior parte dei preavvisi emessi (63%, pari a 6'033 nominativi), l'indicazione data al Cantone è stata quella di non sospendere la copertura assicurativa della persona morosa. Di questi nominativi, infatti, più della metà (3'566) risultava ormai in regola al momento dell'inoltro del preavviso all'Autorità cantonale. Per 1'684 nominativi, invece, i Comuni hanno preavvisato la precarietà economica

Inoltre, in un terzo dei casi in cui il Comune ha rilasciato un preavviso di sospensione (987 nominativi su 3'527), la sospensione è stata in seguito revocata, spesso (è il caso di 571 nominativi) perché nel frattempo il debito con le Casse malati era stato onorato, e quindi gli assicurati sono rientrati nel circuito assicurativo normale. Per altri 32 assicurati, la sospensione è stata revocata per l'intervenuto pagamento dell'importo sul quale gravava un'esecuzione. A 239 assicurati è invece stata tolta la sospensione dopo che i Comuni hanno rivalutato la loro situazione. A un'ulteriore centinaio di casi è stata tolta la sospensione perché nel frattempo, durante la procedura, è finita nelle categorie tutelate dal Cantone.

Le CTR non sono state prese in esame, anche perché nel frattempo esse sono state abolite e poiché non hanno comunque un ruolo attivo nell'ambito della procedura di sospensione.

### **3.4 Lo studio del gennaio 2018**

Nel gennaio del 2018 la SUPSI ha pubblicato un nuovo studio intitolato "*Assicurati sospesi dalle prestazioni LAMal: profilo e fattori di rischio*", che prende in considerazione anche alcuni dati riferiti al 2016 e al 2017 e che ha per obiettivo «*l'aggiornamento dei dati, l'approfondimento del profilo degli assicurati sospesi e i motivi della loro morosità*».

Di seguito le principali conclusioni in merito al profilo degli assicurati sospesi:

- quasi tre quarti dei casi rimangono in lista a lungo (casi cronici);
- solo un quarto dei sospesi è composta da una coppia sposata e di questi la metà ha entrambi i componenti sospesi mentre l'altra metà ha solo il partner principale sospeso;
- tra i non sposati, il genere maschile è prevalente e le donne sembrano abbandonare più facilmente la lista. I giovani sono più rappresentati tra i casi di successo, mentre coloro che hanno un'età compresa tra i 45 e 65 anni tendono ad essere più cronici;
- la presenza di figli a carico è maggiore nei casi di successo, sia per la pressione a provvedere anche per loro sia per la maggior accessibilità delle soglie delle prestazioni sociali;
- quasi la metà dei sospesi è stata tassata d'ufficio e questa quota è più alta tra i sospesi cronici;
- non vi sono differenze di reddito equivalente medio tra i casi di successo e quelli cronici;
- la presenza di sostanza mobiliare e immobiliare diminuisce la probabilità di rimanere iscritti in lista dei sospesi a lungo e quindi di finire nella categoria dei cronici, verosimilmente per evitare il pignoramento della sostanza o grazie a una maggiore disponibilità di risparmi

Dal profilo numerico, l'evoluzione della lista dei sospesi segnala che l'analisi dei flussi per gli anni dal 2013 al 2016 evidenzia una crescita del numero di nuove persone che entrano nella lista dei sospesi, benché il tasso di tale crescita sia variabile e in diminuzione tra il 2015 e 2016. Pertanto, a fronte di un numero di persone in uscita che rimane stabile e in assenza di altri fattori di freno all'entrata, il numero di persone in lista è destinato a crescere ancora.

Quest'ultimo aspetto, come indicato in ingresso, dovrà essere valutato nel merito dal Gran Consiglio nell'ambito dell'esame degli atti parlamentari relativi al provvedimento della sospensione.

#### **4. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto precede, in particolare preso atto del contenuto della valutazione della SUPSI del settembre 2016, nonché del suo aggiornamento del gennaio 2018, la Commissione ritiene che il Consiglio di Stato abbia correttamente dato seguito a quanto previsto dall'art. 83c LCAMal.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale

Maurizio Agustoni, relatore

Alberti - Buzzini - Cedraschi - Galusero -

Ghisletta (con riserva) - Gianella Alex -

Jelmini - La Mantia (con riserva) - Polli -

Quadranti - Riget (con riserva) - Robbiani