Rapporto

numero	data	Dipartimento
7158 R	28 settembre 2016	ISTITUZIONI

Concerne

della Commissione della legislazione
sull'iniziativa parlamentare 8 giugno 2015 presentata nella forma elaborata da Franco Denti e cofirmatari per il gruppo dei Verdi "Riorganizzazione nel Cantone Ticino dei tribunali arbitrari LAMal e LAINF"

(v. messaggio 23 dicembre 2015 n. 7158)

I. LE NORME DEL DIRITTO FEDERALE

La Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (in seguito LAINF) e la Legge federale sull'assicurazione malattie (in seguito LAMal) prevedono la costituzione di un Tribunale arbitrale incaricato di dirimere le vertenze concernenti le liti tra assicurati e fornitori di prestazioni (art. 89 cpv. 1 LAMal e art. 57 cpv. 1 LAINF).

I Cantoni, oltre a disciplinare la procedura, hanno la facoltà di affidare i compiti del Tribunale arbitrale al Tribunale cantonale delle assicurazioni (art. 89 cpv. 4 LAMal).

II. SITUAZIONE PREVIGENTE E ATTUALE

Situazione previgente

Fino al 1998 il Presidente del Tribunale cantonale delle assicurazioni (TCA) era pure il Presidente del Tribunale arbitrale. Nel rendiconto del 1995 relativo all'attività del TCA veniva segnalato un elevato numero di vertenze concernenti la presunta ineconomicità delle cure mediche. Nella relazione del Presidente del 1997 si segnalava la riuscita delle procedura di conciliazione in materia delle presunte violazioni d'ineconomicità delle cure mediche. Tali procedure, piuttosto complesse, implicavano un'importante mole di lavoro che andava ad aggiungersi ai compiti ordinari del Presidente del TCA, il quale avrebbe necessitato un potenziamento di giuristi e collaboratori.

Situazione attuale

Dal 1998 si è deciso di sgravare il TCA affidando la Presidenza del Tribunale arbitrale a una persona esterna, introducendo la composizione del Giudice unico e l'attribuzione di alcuni vicecancellieri. Tale scelta è risulta essere vincente poiché il TCA è riuscito a evadere ogni anno molte pratiche, con una durata media delle procedure di circa sei mesi per pratica, grazie anche alla possibilità di decidere nella composizione a Giudice unico. Il TCA risulta essere un modello in termini di efficacia ed efficienza e il Tribunale arbitrale riesce a conciliare molte vertenze, con la soddisfazione delle parti in causa.

1.0064

III. ORGANIZZAZIONE E PROCEDURA DEL TRIBUNALE ARBITRALE

Organizzazione

La Legge di applicazione cantonale della LAMal (art. 77 LCAMal) stabilisce la composizione del Tribunale arbitrale. Quest'ultimo si compone di un Presidente neutrale (che è un avvocato) e, in numero uguale, di una rappresentanza di ciascuno degli assicuratori e dei fornitori di prestazioni. L'organizzazione e la procedura del Tribunale arbitrale sono regolate dal Consiglio di Stato, il quale ha emanato un regolamento che ne stabilisce l'organizzazione e la procedura (RL 3.4.1.1.2).

Procedura

Le convenzioni tariffali o relative al controllo della qualità delle prestazioni possono prevedere una Commissione cantonale paritetica per una procedura di conciliazione. In questo caso il Tribunale arbitrale può essere adito solo dopo aver esperito una procedura conciliativa, entro trenta giorni dalla notifica della risoluzione della Commissione paritetica.

Le contestazioni sono promosse con petizione al Tribunale arbitrale, il quale segue la risposta di causa della parte convenuta e un eventuale ulteriore scambio di allegati. Terminata la fase scritta, le parti sono convocate all'udienza pubblica, durante la quale sono approfondite le tesi delle parti nel tentativo di trovare una conciliazione. In caso negativo, sono indicati i mezzi di prova nel rispetto del principio di celerità della procedura. Contro la decisione del Tribunale arbitrale è possibile interporre ricorso al Tribunale federale.

IV. L'INIZIATIVA ELABORATA

L'iniziativa elaborata presentata dal deputato Franco Denti evidenzia alcuni aspetti critici del Tribunale arbitrale, ossia:

a) è un organismo ad hoc separato dal TCA e presenta uno sdoppiamento di competenze in materie identiche;

b) tale sdoppiamento non contribuisce all'uniformità di giurisprudenza e non riduce il rischio di emanare decisioni contraddittorie;

c) le controversie davanti al Tribunale arbitrale non beneficiano di una struttura collaudata di Giudici e cancellieri come il TCA;

d) il Tribunale arbitrale non gode di una base costituzionale come in TCA;

e) i Giudici del TCA sono eletti dal Gran Consiglio mente il Presidente del Tribunale arbitrale dal Consiglio di Stato;

f) la procedura e l'organizzazione del Tribunale arbitrale non sono codificate in un atto di rango legislativo.

Per i motivi sopra indicati, l'iniziativa chiede di integrare il Tribunale arbitrale nel TCA. Tale proposta avrebbe il pregio di far confluire tutte le cause delle assicurazioni sociali sotto la competenza del TCA, dando maggior legittimità alla procedura.

V. DISCUSSIONE COMMISSIONALE

La Commissione ha deciso di convocare il Presidente del TCA, il Giudice Daniele Cattaneo. Durante l'audizione, avvenuta in data 2 marzo 2016, il Presidente ha ribadito – come già indicato nel suo scritto di data 12 agosto 2015 indirizzato al Dipartimento delle Istituzioni – che integrare il Tribunale arbitrale nel TCA sarebbe corrisposto a tornare alla situazione di 18 anni fa, ossia quando il Presidente del TCA fungeva anche da Presidente del Tribunale arbitrale con il rispettivo carico di lavoro. Il Presidente ha pure chiarito che il TCA tratta le controversie tra assicuratori (casse malati) e assicurati, mentre il Tribunale arbitrare tratta le controversie tra fornitori di prestazioni (medici, ospedali) e assicuratori. I casi di sovrapposizione di materia sono rari, indicando che un caso concreto di parziale sovrapposizione è stato risolto con il Tribunale arbitrale che si è adeguato alla sentenza emanata dal TCA.

Per contro, la Commissione non ha ritenuto necessario sentire il Presidente del Tribunale arbitrale, il quale aveva già presentato un rapporto scritto all'attenzione del Dipartimento delle istituzioni.

VI. CONSIDERAZIONI SULL'INIZIATIVA

In merito agli aspetti critici sollevati nell'iniziativa si osserva quanto segue:

a) non vi è alcuno sdoppiamento di competenze perché la materia trattata dai due Tribunali è diversa. La presunta sovrapposizione è sporadica e puntuale. Una cospicua giurisprudenza e dottrina ha elencato e chiarito quali sono le competenze del Tribunale arbitrale.

b) non vi è il rischio di emanare decisioni contraddittorie perché il TCA non tratta controversie che concernono l'aspetto economico legato al rapporto contrattuale che sussiste tra assicuratori e fornitori di prestazioni. Non vi è dunque neppure uno sdoppiamento di competenze, il che esclude la possibilità di riscontrare una giurisprudenza diversa su un medesimo tema.

c) non corrisponde al vero, perché il Tribunale arbitrale ha una sua struttura che funziona e che non è mai stata messa in discussione.

d) non è rilevante che non vi sia una base costituzionale per l'istituzione del Tribunale arbitrale. Anche il Tribunale arbitrare garantisce il rispetto del principio costituzionale (art. 30 Cost. federale) di un Tribunale indipendente e imparziale. Gli arbitri sgono scelti dalle parti in relazione alle loro competenze giuridiche e tecniche.

e) Il fatto che il Presidente del Tribunale arbitrale sia scelto dal Consiglio di Stato e non dal Gran Consiglio come i Giudici del TCA non comporta alcuna disparità.

f) non è rilevante che la procedura e l'organizzazione del Tribunale arbitrale siano unicamente stabilite in un regolamento. La legge lascia ai Cantoni la facoltà di regolamentare autonomamente, nella maniera che ritengono più appropriata, la loro organizzazione e procedura, nel rispetto delle leggi federali. Inoltre, l'organizzazione non è mai stata messa in discussione dal Tribunale federale delle assicurazioni.

VII. CONCLUSIONI

La Commissione della legislazione, riunitasi in data 3 marzo 2016, ha ritenuto che quanto richiesto nell'iniziativa elaborata presentata dal deputato Franco Denti, ossia l'integrazione del Tribunale arbitrale nel TCA, non si giustifica considerato che il Tribunale arbitrale svolge efficacemente il suo lavoro, permettendo di sgravare il TCA, e che non vi è una sovrapposizione di competenze considerato che i due Tribunali si occupano di dirimere controversie diverse tra loro. Anche le altre obiezioni sollevate nell'iniziativa non sono da considerarsi pertinenti.

❋ ❋ ❋ ❋ ❋

La Commissione della legislazione, a maggioranza, invita dunque il Gran Consiglio ad approvare il messaggio del 23 dicembre 2015 n. 7158 che propone di respingere l'iniziativa parlamentare in oggetto.

Per la Commissione della legislazione:

Sabrina Gendotti, relatrice
Agustoni - Bignasca - Celio - Corti -
Ferrara - Filippini - Galusero -
Giudici - Lepori - Minotti - Rückert