

# Rapporto di minoranza

numero

data

Dipartimento

5 marzo 2020

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

## **della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa parlamentare 21 giugno 2018 presentata nella forma generica da Ivo Durisch e cofirmatari "Eliminiamo subito le blacklist nel Canton Ticino"**

### **1. IL CONTENUTO DELL'INIZIATIVA**

L'iniziativa generica parlamentare, presentata dal deputato Ivo Durisch e cofirmatari di vari schieramenti politici il 21 giugno del 2018, si riferisce a un tragico fatto di cronaca avvenuto poche settimane prima: il decesso nel Cantone Grigioni di una persona ammalata di AIDS, descritta come un "normale operaio che aveva dei debiti", alla quale, a causa del mancato pagamento dei premi di cassa malati, è stato negato l'accesso alle cure necessarie per evitare l'insorgere prima, e il trattamento poi, della malattia.

Nel testo dell'iniziativa si ricorda che le blacklist non hanno un effetto dissuasivo come sostenuto dai fautori di questo sistema, visto che il numero di assicurati morosi continua ad aumentare. Si sottolinea anche che il Consiglio federale ha espresso, a inizio giugno 2018, soddisfazione per la decisione dei Cantoni Soletta e Grigioni di fare marcia indietro e abolire le liste<sup>1</sup>.

La richiesta dell'iniziativa è di *«stralciare dalla LCAMal gli articoli di legge che permettono di attuare questa pratica incostituzionale e di non più procedere all'allestimento delle blacklist che bloccano l'accesso alle prestazioni mediche»*.

### **2. COS'È LA BLACKLIST**

L'ordinamento federale e cantonale che permette l'allestimento delle "liste nere" è entrato in vigore il 1° gennaio 2012 per volontà del Parlamento federale. Il dispositivo consiste nella registrazione in una lista, accessibile ai fornitori di prestazioni, ai Comuni e al Cantone, degli assicurati inadempienti. Il Cantone Ticino ha introdotto lo strumento con la possibilità di ordinare agli assicuratori malattia la sospensione dalla copertura dei costi. Sono escluse dalla sospensione le cure d'urgenza, le persone in assistenza e chi beneficia di prestazioni complementari AVS/AI. Lo scopo dichiarato della misura sarebbe di "ridurre o, perlomeno, contenere il fenomeno degli assicurati morosi".

I Comuni giocano un ruolo importante nell'allestimento delle liste nere. Sono loro che ricevono dall'Autorità cantonale i nominativi degli assicurati morosi. I Comuni hanno il compito di verificare la situazione economica della persona morosa e determinare le ragioni del mancato pagamento dei premi. Dopo questi accertamenti, il Comune emana un preavviso favorevole o sfavorevole. Confluisce nella lista nera, oltre alla persona

<sup>1</sup> [Presenza di posizione del Consiglio federale del 4 giugno 2018](#)

considerata solvibile (e quindi "riluttante a pagare"), anche la persona irreperibile e chi non dà seguito alla convocazione e non si presenta all'Autorità comunale.

Il ruolo degli addetti comunali, lo dice anche il rapporto di maggioranza, sarebbe dunque *«fondamentale per aiutare gli assicurati in difficoltà nel disbrigo delle pratiche e per il superamento di un momento di difficoltà. A volte i consigli e le proposte di soluzione indicate dai Comuni portano a un miglioramento della situazione debitoria, tanto da permettere lo stralcio dalla blacklist»*. Purtroppo il rapporto di maggioranza non considera il fatto che il 49% dei Comuni, in particolare quelli piccoli e periferici, è sprovvisto di un servizio sociale e che comunque il 93% degli assicurati morosi non si presenta all'appuntamento con l'Autorità.

Inoltre, il messaggio n. 7243 mette in luce un altro problema: l'insufficiente tasso di risposta da parte dei Comuni. Alla fine del 2015, il Cantone ha avuto una risposta da parte dei Comuni solamente per il 73% dei casi segnalati. Per il 23% dei casi segnalati sulle liste nere, da parte dei Comuni non è giunto alcun preavviso. Dice il messaggio: *«Il mancato preavviso comunale rappresenta, infatti, un rischio in termini di equità trattamento»*.

### **3. CHI È SULLE LISTE NERE**

Il numero di persone in Svizzera che non paga i premi si cassa malati è in continua crescita, sia nei Cantoni che hanno introdotto la lista nera, sia in quelli che non l'hanno. Se nel 2012 si trattava di poco più di 80'000 persone, nel 2018 il numero è salito a quasi 170'000<sup>2</sup>. Allo stesso tempo c'è stato un importante aumento del peso dei premi di cassa malattia sul budget delle persone, ed è diminuito in quasi tutti i Cantoni – Ticino compreso – il sostegno alla popolazione mediante una riduzione dei premi: se nel 2002 il 33% della popolazione svizzera godeva di un aiuto, nel 2018 è stato il 26%.

Secondo il Rapporto SUPSI, eseguito su richiesta dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) per valutare l'efficacia delle liste nere e pubblicato a gennaio 2018, dal 2013 al 2016 il numero degli assicurati morosi inseriti nella lista nera è in continuo aumento. Se nel 2013 si trattava di 881 persone, nel 2016 si è passati a 3'548 per arrivare, nel 2019, a 4'116 (dato DSS). A queste persone è negato l'accesso alle cure mediche considerate "non urgenti". Studiando "l'identikit" della persona sospesa, salta all'occhio che si tratta in prevalenza di uomini soli dell'età media di 43 anni. Il 75% rimane sulla lista per più di tre anni. Queste persone vengono considerate "casi cronici". Il rischio di cronicità aumenta con l'avanzare dell'età. Il 38% di loro sono tassati d'ufficio, mentre del 20% non si hanno delle informazioni fiscali, perché sono in attesa della decisione o perché sono tassate alla fonte. Tra i fattori che inibiscono l'uscita della lista nera, troviamo al primo posto l'essere indipendente e la presenza di debiti aziendali, oltre ai debiti privati.

È dunque lampante che le persone sulle liste nere, in particolare i casi cronici, sono prevalentemente persone in situazioni di precarietà finanziaria e lavorativa – come può essere l'indipendente che si trova nella necessità di dover prioritariamente saldare i debiti aziendali per non far affondare la sua attività – oppure di profondo disagio sociale, come lo dimostra l'alta quota tra i sospesi di persone tassate d'ufficio o senza informazioni fiscali, che spesso è sintomo di difficoltà finanziaria e sociale di persone vulnerabili che non riescono a seguire la dichiarazione dei redditi e altre mansioni amministrative. Il 93% delle persone per i quali il Comune emana una decisione sfavorevole – e dunque la sospensione delle cure mediche, se non quelle d'urgenza – non dà seguito alla convocazione e risulta,

---

<sup>2</sup> [Articolo sul Corriere del Ticino del 7 febbraio 2020](#)

di seguito, "irreperibile". In media al moroso di cassa malati sono già stati rilasciati 49.3 attestati di carenza di beni, per un importo scoperto già escusso di 106.042.60 franchi.

La blacklist "modello Ticino", come viene definita dal rapporto di maggioranza, non esclude dalle cure i minorenni e i beneficiari di prestazioni complementari. Le persone affette da una malattia cronica possono fare richiesta per essere tolte dalla lista. Molte persone però questo non lo fanno e la procedura non è semplice. Non è degno di uno Stato sociale che una persona colpita da una malattia cronica debba umiliarsi chiedendo, attraverso certificato medico, di essere tolto dalla lista nera per avere accesso alle cure e ai medicinali di cui ha bisogno.

Inoltre, giuridicamente il concetto di "urgenza" è molto circoscritto. Non rientra nella definizione giurisprudenziale e dottrinale di "urgenza", ad esempio, una persona affetta da cancro, anche se la stessa, se sgarra nell'assunzione della terapia per mancanza di possibilità di avere medicinali, rischia la vita: esattamente come la persona morta nei Grigioni.

#### **4. L'ALTERNATIVA ALLA LISTA NERA C'È ED È CODIFICATA NELLA LEGGE**

Il Consiglio di Stato e la maggioranza commissionale sostengono di voler colpire con la lista nera le persone che sarebbero in grado di far fronte al pagamento dei premi di cassa malati, ma che non lo fanno per riluttanza. A questo proposito citiamo dall'articolo di Bruno Cereghetti, già Capo Ufficio dell'assicurazione malattia del Cantone Ticino, pubblicato sul Corriere del Ticino del 24 febbraio 2017: *«In caso di mancato pagamento per prima cosa l'assicuratore malattie procede alle diffide, con relativo addebito di spese amministrative. Se tutto rimane fermo, l'assicuratore spicca un precetto esecutivo, con le relative spese aggiuntive di esecuzione. Se il ritardatario, pur avendone i mezzi, non si fa vivo, scattano le misure di esecuzione, che sono il pignoramento del salario se lavora, oppure la requisizione di beni materiali, oppure ancora la richiesta di fallimento personale. Con il corredo di relative spese supplementari che vanno ad aggiungersi ai premi scoperti. Chi è dunque quella persona che va a cacciarsi in un simile garbuglio, estremamente oneroso anche in fatto di immagine, solo per non pagare i premi di cassa malati? Nessuno evidentemente. Può esserci il caso di chi, per varie ragioni, ritarda i pagamenti fino al precetto esecutivo. Ma a quel momento chiunque sia provvisto del benché minimo intelletto corre a saldare i debiti, supplementi compresi, per evitare conseguenze ben più gravose. In buona sostanza il deterrente vero, per chi ha mezzi finanziari ma li usa male, già c'è, ed è la procedura codificata dalla legge federale sull'esecuzione e sul fallimento».*

A questa analisi non abbiamo altro da aggiungere.

#### **5. CONCLUSIONI**

Viste le considerazioni fatte in precedenza, la minoranza commissionale ritiene le liste nere per escludere delle persone non in regola con il pagamento dei premi di cassa malati dalle cure mediche una vessazione inutile, degradante e disumana verso chi già si trova in gravi difficoltà. Lo studio SUPSI non rileva nessun miglioramento della situazione per quanto riguarda il numero dei morosi e conferma quindi l'inefficacia della misura. Ci possono essere invece delle ripercussioni importanti sulla salute pubblica. Proprio chi si trova in situazioni di disagio finanziario, lavorativo o sociale soffre spesso anche di una salute compromessa e ha quindi più bisogno di cure mediche, anche preventive.

Il Consiglio di Stato stesso, sebbene nel suo Messaggio n. 7243 abbia difeso la misura ritenendola «*opportuna in termini preventivi e sanzionatori*», fa parzialmente marcia indietro, abolendole temporaneamente a causa dell'emergenza sanitaria Coronavirus per il periodo in cui vige lo stato di necessità<sup>3</sup>.

La misura della lista nera infrange il diritto fondamentale e inviolabile alle cure necessarie ed è pertanto anticostituzionale (art. 8 cpv. 2 Cost).

Per questi motivi la minoranza commissionale approva l'iniziativa parlamentare e chiede al Parlamento di stralciare dalla LCAMal gli articoli di legge che permettono di attuare questa pratica, e di non più procedere all'allestimento delle liste nere che bloccano l'accesso alle prestazioni mediche.

Per la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Gina La Mantia, relatrice

Crivelli Barella - Ghisletta - Riget

---

<sup>3</sup> [Articolo su La Regione del 2 aprile 2020](#)