

**Obbligo dei Comuni di denunciare gli assicurati morosi o escussi che non danno seguito al richiamo, non rischia di creare maggiori oneri al Ministero pubblico, già sotto pressione?**

Risposta dell'11 marzo 2024 all'[interpellanza n. 2440](#) presentata il 26 febbraio 2024 da Roberta Soldati e cofirmatari

SOLDATI R., INTERPELLANTE - Mi rimetto al testo. Vorrei però sottolineare la mia preoccupazione per quanto concerne la reale efficacia del nuovo art. 38a<sup>1</sup> del [Regolamento della Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie del 29 maggio 2012](#) (RLCAMal) e la sua applicazione differenziata da parte dei Comuni che crea disparità di trattamento e rischia di eliminare lo Stato di diritto.

**DE ROSA R., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ** -

Nelle scorse settimane sono giunte all'Amministrazione cantonale delle prese di posizione critiche da parte di alcuni Comuni riguardo al nuovo art. 38a RLCAMal, entrato in vigore il 1° ottobre 2023, che prevede la segnalazione al Ministero pubblico nel caso di rifiuto, da parte di un assicurato moroso LAMal, di dare seguito alle convocazioni del suo Comune. Questa novità è frutto di un importante percorso di riflessione, svolto con i rappresentanti dei Comuni, per illustrare il quale sarebbe necessaria una risposta molto lunga, puntuale e articolata. Per esigenze di brevità, a titolo di premessa, mi limiterò a esporre gli elementi essenziali di questo percorso, prima di rispondere puntualmente alle domande poste dall'interpellante.

Ricordo innanzitutto che l'insolvenza generata dagli assicurati morosi LAMal in Ticino costa ogni anno alla collettività circa 20 milioni di franchi, corrispondenti all'85% dell'importo globale dei debiti nei confronti delle casse malati per i quali è stato rilasciato un attestato di carenza beni (ACB): il 40% di tale somma è a carico dei Comuni, mentre il rimanente 60% è a carico del Cantone. In base alla [Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997](#) (LCAMal), i Comuni hanno l'obbligo di verificare ogni singola situazione di morosità LAMal dei propri cittadini, in modo da distinguere chi non può pagare perché non ha mezzi sufficienti da chi invece non lo vuole fare, preferendo utilizzare i propri mezzi per altre spese. In questa seconda evenienza, l'assicurato inadempiente è iscritto nella *blacklist*, accessibile ai fornitori di prestazioni, ai Comuni e al Cantone che prevede 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. La *blacklist* è stata "congelata"<sup>2</sup> dal Consiglio di Stato nel 2020 a

---

<sup>1</sup> Articolo introdotto con la modifica del 23 agosto 2023 del Regolamento della Legge di applicazione della Legge federale sull'assicurazione malattie (RLCAMal), entrato in vigore il 1° ottobre 2023 ([BU 2023, 280](#)).

<sup>2</sup> Dal mese di aprile 2020, a causa della pandemia da COVID-19, il Consiglio di Stato ha sospeso la *blacklist* relativa ai morosi LAMal e, con essa, si è interrotto il flusso delle segnalazioni ai Comuni degli elenchi con i nominativi dei residenti in mora con il pagamento delle fatture emesse dalle loro casse malati.

causa della pandemia ed è ancora tale in attesa della decisione del Parlamento sull'iniziativa<sup>3</sup> che ne propone l'abolizione.

Il problema principale riscontrato nel corso degli anni è che la maggior parte degli assicurati morosi LAMal (circa 2 su 3) si rifiuta di rispondere alla convocazione del proprio Comune, impedendo allo stesso di prendere conoscenza della reale situazione economica dell'assicurato e di attivare, nell'eventualità, i necessari aiuti sociali. Per i Comuni è una situazione particolarmente insoddisfacente, considerato l'impegno, l'importante lavoro di prossimità che svolgono e le numerose possibilità di aiuto concreto offerte sia dalle prestazioni federali sia da quelle cantonali e comunali.

Per affrontare questo annoso problema, il 27 aprile 2022<sup>4</sup>, dopo aver ottenuto l'accordo della piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, il Consiglio di Stato ha creato un gruppo di lavoro misto composto da sei rappresentanti dei Comuni (Bellinzona, Chiasso, Locarno, Lugano, Mendrisio e Biasca) e da tre del Cantone, allo scopo di analizzare i punti deboli della procedura di gestione degli assicurati morosi LAMal e proporre nuove misure per migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Si voleva inoltre capire per quale motivo dal 2020 in avanti ci fosse stato un forte calo del numero degli assicurati morosi, passati praticamente da 24'000 a 13'000 nonostante la sospensione della *blacklist* (strumento coercitivo molto invasivo, la cui efficacia rimane però ancora tutta da dimostrare). Questa diminuzione ha fatto risparmiare diversi milioni di franchi alla comunità. Quello che si vuole evitare è che il numero degli assicurati morosi LAMal aumenti nuovamente, e questo indipendentemente dalla decisione che prenderà il Gran Consiglio sulla *blacklist*. Per fare ciò, i Comuni devono essere dotati di maggiori strumenti, in particolare di mezzi coercitivi, per obbligare gli assicurati morosi LAMal a presentarsi all'appuntamento.

Disponiamo di strumenti sociali molto sviluppati per sostenere i cittadini in difficoltà (nella fattispecie gli assicurati morosi), ma se 2 su 3 non rispondono alle convocazioni del Comune, diventa oggettivamente molto difficile poterli aiutare. Inoltre, la maggior parte di queste persone è tassata d'ufficio e, molto probabilmente, non paga nemmeno le imposte, ma non possiamo averne la certezza visto che non conosciamo la loro reale situazione economica. Si vuol quindi ottimizzare e rendere più semplice ed efficace il processo, per far sì che anche il cittadino risponda al suo dovere di presentarsi, di esporre in maniera chiara, completa e veritiera la propria situazione economica.

Dopo diversi incontri e i necessari approfondimenti tematici, il 22 novembre 2022 il gruppo di lavoro ha presentato il proprio rapporto<sup>5</sup> al Consiglio di Stato; l'8 febbraio 2023<sup>6</sup> il rapporto è stato presentato alla piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e il mese successivo è stato inviato per informazione a tutti i Comuni. Tengo a sottolineare che tutte le raccomandazioni ivi contenute – molte delle quali già messe in pratica – sono state condivise e approvate da tutti i membri del gruppo di lavoro.

La raccomandazione più incisiva riguardava l'istituzione dell'obbligo per gli assicurati morosi LAMal di rispondere alle convocazioni dei Comuni sotto comminatoria. Il Consiglio di Stato vi ha dato seguito creando un'apposita base legale, ossia il già citato nuovo art. 38a RLCAMal. In tal modo, ogni Comune ha la possibilità di richiamare l'assicurato moroso che non risponde alle convocazioni, nonché di renderlo attento all'obbligo legale di collaborare

---

<sup>3</sup> [Iniziativa parlamentare generica n. 656: Eliminiamo subito le blacklist nel Cantone Ticino \(Modifica della LCAMAL\)](#), Ivo Durisch e cofirmatari, 21 giugno 2018.

<sup>4</sup> Risoluzione governativa n. 2175 del 27 aprile 2022 (non resa pubblica).

<sup>5</sup> [Rapporto al Consiglio di Stato del gruppo di lavoro misto Cantone-Comuni per migliorare l'efficacia della gestione dei morosi LAMal](#), 22 novembre 2022.

<sup>6</sup> [Comunicato stampa: Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni](#), Consiglio di Stato, 8 febbraio 2023.

con l'autorità comunale e alla possibile sanzione penale in caso di inadempienza, come già avviene con altre procedure amministrative.

Per arginare il numero dei casi da segnalare al Ministero pubblico, d'intesa con quest'ultimo, la procedura dei Comuni è stata articolata su tre livelli, prevedendo un ulteriore richiamo nei confronti dell'assicurato moroso. In tal senso, ai Comuni è stato chiesto di volersi attenere alla procedura stabilita utilizzando tre modelli di missive appositamente preparati: inizialmente viene inviata una convocazione con lettera semplice; se a questa non viene dato seguito, viene inviato tramite posta A+ un sollecito; infine, in caso di mancata comparsa l'ordine di comparizione dovrebbe essere sancito tramite una decisione formale emanata dal Comune (art. 2 cpv. 1 LPAMM) con la comminatoria della multa prevista dall'art. 292 del [Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937](#). La segnalazione al Ministero pubblico ha luogo solamente dopo l'invio della raccomandata.

È doveroso sottolineare che il senso della nuova procedura non è di giungere alla sanzione penale, bensì di convincere l'assicurato moroso della necessità di dialogare con i servizi sociali del proprio Comune di domicilio. È infatti solo attraverso il dialogo che il Comune può adempiere al proprio compito di prossimità, di prevenzione e di conoscenza della situazione reale dell'assicurato moroso, secondo quanto previsto dalla LCAMal (legge che impone altresì all'assicurato moroso di esporre la propria situazione in maniera chiara, trasparente e veritiera<sup>7</sup>). Fatte queste doverose premesse, rispondo puntualmente alle domande poste.

*1. Nell'emanazione dell'articolo 38a si è tenuto conto dei maggiori oneri amministrativi posti a carico dei Comuni? Quali i motivi che hanno fatto optare per questa nuova prassi?*

Sì. Per facilitare l'esecuzione della nuova procedura sono stati forniti ai Comuni tre modelli di lettere, con tre livelli di *escalation* differenti. Per farne uso, il Comune deve unicamente inserire l'indirizzo del convocato e spedirle tramite posta normale, A+ o raccomandata, a seconda della situazione. Pertanto, l'onere amministrativo del Comune è limitato e proporzionato, considerata l'importanza del risultato che si vuole ottenere, ossia che il debitore accetti il dialogo con il proprio Comune di residenza. A tal proposito è necessario ricordare che il Comune riceve dal Cantone un indennizzo finanziario per ogni verifica effettuata sull'assicurato moroso LAMal, ammontante a fr. 20.-, fr. 75.- o fr. 150.- per ciascun caso a seconda dell'impegno amministrativo che la procedura ha comportato.

*2. Nell'emanazione dell'articolo 38a si è tenuto conto dei maggiori oneri posti a carico del Ministero pubblico? Quali i motivi che hanno fatto optare per questa nuova prassi pur sapendo che questa autorità è da anni in uno stato di sofferenza?*

Tengo a ribadire che il senso della nuova procedura non è giungere alla sanzione penale, bensì richiamare l'assicurato moroso al suo dovere e all'importanza di dialogare con i servizi sociali del proprio Comune di domicilio. Infatti, i membri del gruppo di lavoro misto hanno sottolineato nel loro rapporto la particolare insoddisfazione nel constatare che la maggioranza delle persone contattate non dà seguito alla convocazione. Come indicato in sede di premessa, allo scopo di limitare il numero di casi da segnalare al Ministero pubblico e d'intesa con quest'ultimo, la procedura da attuare dai Comuni è stata articolata sui predetti tre livelli, prevedendo un ulteriore richiamo nei confronti dell'assicurato moroso prima di procedere con una denuncia. In questa procedura intervengono anche l'Ufficio dell'incasso e delle pene alternative e gli uffici di esecuzione e fallimenti, come pure la Polizia, enti a cui

---

<sup>7</sup> Cfr. art. 22n cpv. 2 [LCAMal](#) che recita: «<sup>2</sup>L'assicurato è tenuto a fornire al Comune informazioni complete e veritiere sulla propria situazione economica».

sono attribuite competenze in materia di incasso, anche forzato. Occorrerà pertanto monitorare l'evoluzione delle segnalazioni e valutare le eventuali necessità di tutti gli attori coinvolti.

3. *Quali sono gli obiettivi che si intendono raggiungere con questa nuova prassi, pur sapendo che la conclusione del procedimento penale non porterà altro che a una multa? Quali le modalità di monitoraggio per sapere se gli obiettivi sono stati raggiunti?*

Come già detto, l'unico obiettivo della nuova procedura è convincere l'assicurato moroso al dialogo con i servizi sociali del proprio Comune di domicilio. L'esperienza insegna che purtroppo diverse persone accettano di rispondere a una convocazione dell'autorità comunale solo in presenza di una comminatoria. L'efficacia di questa procedura potrà essere facilmente monitorata tramite il rendiconto che i Comuni devono restituire all'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) al termine della verifica svolta per ogni caso di assicurato moroso LAMal segnalato. Questo monitoraggio è tutt'ora in corso e abbiamo potuto constatare anche in questi mesi che il 60-70% di chi non paga i premi non risponde alla convocazione dei Comuni e che la maggior parte è tassata d'ufficio. Auspichiamo che, grazie alla nuova procedura, la proporzione degli assicurati morosi LAMal che si rifiutano di rispondere alle convocazioni comunali diminuisca in maniera consistente e che i Comuni possano così svolgere il loro compito di prossimità per un maggior numero di casi.

4. *Quali altre soluzioni sono state valutate oltre a quella di cui all'articolo 38a?*

Seguendo le raccomandazioni del gruppo di lavoro misto, è stato riattivato, a partire dal 1° giugno 2023, l'invio mensile da parte dell'Istituto delle assicurazioni sociali delle liste con i nominativi degli assicurati morosi LAMal, in modo che ogni Comune possa riprendere l'attività interrotta a causa della pandemia convocando individualmente ogni assicurato moroso residente nel proprio Comune per valutare la reale situazione economica e cercare possibili soluzioni.

In merito ad altre misure già attuate, cito a titolo d'esempio che per migliorare la comunicazione verso le persone da convocare è stato fornito a tutti i Comuni un modello di lettera realizzato sull'esempio di quello in uso nel Comune di Lugano. Per quanto riguarda invece l'informazione preventiva sono state introdotte varie misure, come l'allestimento di un [volantino](#) scritto in lingua facile per spiegare cos'è il sussidio per la riduzione del premio della cassa malati (RIPAM) e come farne richiesta. Questo strumento di comunicazione, dedicato alle persone che non conoscono la RIPAM o che sottovalutano la possibilità di ottenerla, è stato stampato in 30'000 copie e distribuito a differenti partner per una divulgazione mirata (Uffici regionali di collocamento, sportelli Laps, Associazione delle consumatrici e dei consumatori della Svizzera italiana, eccetera). Altre misure riguardano poi la valorizzazione del lavoro di rete; la programmazione di due *webinar* formativi sul tema della RIPAM – che sappiamo essere estremamente complesso e ostico – dedicati agli addetti comunali; l'attivazione di una collaborazione con le Autorità regionali di protezione per la segnalazione delle situazioni difficili in caso di assicurati morosi LAMal con minorenni a carico; la facilitazione dello scambio di dati tra la Divisione delle contribuzioni e gli uffici che si occupano di prestazioni sociali, in particolare per i casi di tassazione d'ufficio e la valutazione della riattivazione della *blacklist*, attualmente sospesa a causa della pandemia e la cui abrogazione è attualmente al vaglio del Parlamento.

Il gruppo di lavoro misto ritiene che per molte persone la minaccia della sospensione della copertura assicurativa, ossia l'iscrizione nella *blacklist*, sia un deterrente molto efficace contro la morosità e chiede pertanto di poterla ripristinare, trattandosi di uno strumento molto

più incisivo e invasivo per il cittadino – visto che lo priva delle cure di base – che non l'art. 38a legato alla comminatoria.

5. *Alla luce delle differenti prassi adottate dai Comuni il Consiglio di Stato intende trovare altre soluzioni?*

L'intervento sociale sugli assicurati morosi LAMal è un compito di prossimità di competenza comunale. Grazie ai servizi sociali, i Comuni possono entrare in contatto con i loro cittadini morosi, accertarne la situazione socioeconomica reale ed effettiva, aiutare chi ne ha bisogno e convincere i recalcitranti a pagare, con il Cantone che continuerà a sostenere e accompagnare questa importante attività comunale. Viste le reazioni critiche giunte dai Comuni, la nuova procedura è stata nuovamente discussa durante la riunione<sup>8</sup> di mercoledì scorso della piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, al termine della quale è stata concordata la necessità di effettuare una consultazione presso i Comuni sia sul nuovo art. 38a sia sul mantenimento o l'abolizione della *blacklist*; in tal senso, permettetemi di ringraziare la Commissione sanità e sicurezza sociale per aver aderito alla proposta di consultare i Comuni anche sul tema della *blacklist*.

SOLDATI R., INTERPELLANTE - Alcuni Comuni non sembrerebbero intenzionati ad applicare questa norma e ciò crea una disparità di trattamento e mina la certezza del diritto.

DE ROSA R., DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ - Al momento ritengo che una buona soluzione sia quella di una consultazione approfondita presso i Comuni. Attualmente la più grande disparità di trattamento è quella tra coloro che, tra mille sacrifici, pagano comunque i premi di cassa malati (ossia la stragrande maggioranza dei cittadini ticinesi) e coloro che potrebbero pagarli, ma non lo fanno. I dati che ho citato inizialmente sembrerebbero dimostrarlo, ma considerato che migliaia di persone non rispondono alla convocazione dei servizi sociali comunali, non ne abbiamo la certezza. Occorre che tutti i Comuni applichino tale procedura: in caso contrario si creerebbe una situazione a macchia di leopardo, generando effettivamente una disparità di trattamento.

Ribadisco che la più grande ingiustizia e disparità di trattamento verso i cittadini che pagano i premi, talvolta con grandi sacrifici, è rappresentata dalle migliaia di persone che potrebbero pagarli, ma non lo fanno. È su questo che dobbiamo lavorare, dato che la maggior parte dei cittadini si impegna e fa grandissimi sforzi per non cadere nella morosità, a fronte del continuo aumento dei premi di cassa malati. Lo sforzo congiunto di tutti gli enti che si preoccupano di fornire un aiuto ai cittadini è finalizzato all'entrare in contatto con gli assicurati morosi LAMal per farli accedere alla rete sociale che sul nostro territorio è ben sviluppata.

In questi anni i Comuni hanno fatto e stanno facendo un enorme lavoro per dotarsi di operatori sociali, come voluto da questo Parlamento alcuni anni fa<sup>9</sup>: se molti di questi già disponevano di un operatore sociale, altri se ne sono dotati e altri ancora stanno studiando

---

<sup>8</sup> [Comunicato stampa](#): Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni, Consiglio di Stato, 6 marzo 2024.

<sup>9</sup> [Iniziativa parlamentare generica n. 454](#): *Istituzione di una rete completa di assistenti sociali comunali - Modifica della Legge sull'assistenza sociale*, Raoul Ghisletta e cofirmatari per il gruppo PS, 13 dicembre 2010 (cfr. Raccolta dei verbali del Gran Consiglio 2019/2020, [Seduta XXXI](#), 9 marzo 2020, pp. 4251-4254).

di introdurlo. Da parte degli operatori sociali comunali o intercomunali c'è quindi una buona copertura del territorio cantonale e della popolazione. I Comuni sono pronti a tendere la mano a chi è nel bisogno, ma è importante riuscire ad "agganciare" queste persone, così da conoscere la loro reale situazione ed evitare tassazioni d'ufficio. Come sapete, con una tassazione d'ufficio non si riescono a ottenere i sussidi RIPAM o quelli nell'ambito della [Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000](#) (Laps); spesso, la tassazione d'ufficio è più alta rispetto a quella relativa alla reale situazione del contribuente, problema al quale sarebbe necessario porre rimedio.

*Soddisfatta l'interpellante, l'atto parlamentare è dichiarato evaso.*