

RAPPORTO
al Consiglio di Stato

del gruppo di lavoro misto
Cantone-Comuni per migliorare
l'efficacia della gestione
dei morosi LAMal

22 novembre 2022

Mandato del Consiglio di Stato

Analizzare i punti deboli dell'attuale processo di gestione dei morosi, formulare proposte di miglioramento per rendere il processo maggiormente efficace, individuando le eventuali modifiche legislative e gli eventuali altri adeguamenti necessari

Termine di consegna del rapporto: 31 dicembre 2022

Risoluzione governativa n. 2175 del 27 aprile 2022

Consulente esterna

Avv. Anna Trisconi Rossetti

Risoluzione governativa n. 2712 del 25 maggio 2022

Autrice del rapporto

Avv. Anna Trisconi Rossetti, già Capo dell'ufficio delle prestazioni, Istituto delle assicurazioni sociali Ala Trempa 7a, 6528 Camorino

annatrisca@gmail.com, 079 / 413 83 39

Composizione del gruppo di lavoro

In rappresentanza del Cantone (Istituto delle assicurazioni sociali, Dipartimento della sanità e della socialità):

- Sergio Montorfani, Direttore (coordinatore del gruppo di lavoro)
- Siro Realini, Capo dell'Ufficio dei contributi
- Luca Bonfanti, Capo del Servizio Contabilità Affiliati

In rappresentanza dei Comuni:

- Andrea Bianchi, Comune di Chiasso
- Davide Fraquelli, Comune di Biasca
- Juna Marcon, Comune di Mendrisio
- Oliver Monico, Comune di Bellinzona
- Davide Restelli, Comune di Lugano
- Cornelia Sartori, Comune di Locarno

Esterni coinvolti o consultati

- Sara Duric, Collaboratrice scientifica, Sezione del sostegno sociale e dell'inserimento, Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, Dipartimento della sanità e della socialità
- Avv. Fernando Piccirilli, Capo della Sezione di esecuzione e fallimento, Divisione della giustizia, Dipartimento delle istituzioni
- Avv. Anna Maestrini, Vicedirettrice della Divisione delle contribuzioni, Divisione delle finanze e dell'economia
- Axel Reichlmeier e Ivo Giudicetti, Santésuisse, in rappresentanza degli assicuratori malattie
- Avv. Gianluca Molina, Presidente dell'Autorità regionale di protezione 2; MLaw Guido Battaglia, Presidente aggiunto dell'Autorità regionale di protezione 3; Avv. Gabriella Meuli Bianchi, Presidentessa delle Autorità regionali di protezione 4 e 6; Avv. Francesco Hurle, Presidente delle Autorità regionali di protezione 5 e 9, Lic. jur. Corinna Galli, Presidentessa dell'Autorità regionale di protezione 15; Avv. Ersilia Gianella, Ispettrice della Camera di protezione; Divisione della giustizia, Dipartimento delle istituzioni
- Avv. Stefano Devrel, Capo dell'ufficio della migrazione, Sezione della popolazione, Dipartimento delle istituzioni

INDICE

SINTESI DEL RAPPORTO	5
RINGRAZIAMENTI	7
1. LA GESTIONE DEI MOROSI LAMAL.....	9
1.1 Sistema attuale: vincoli federali e facoltà cantonali	9
1.2 Futura evoluzione a livello federale	13
1.3 Congelamento della black list in Ticino.....	14
2. L'EVOLUZIONE DEL FENOMENO	15
2.1 Assicurati morosi: analisi quantitativa 2012-2015.....	16
2.2 Assicurati sospesi e insolventi: analisi quantitativa 2016-2021	17
2.3 Assicurati sospesi: analisi qualitativa 2016-2017, profilo e motivi della morosità.....	18
2.4 Assicurati morosi: analisi quantitativa 2018-2021	19
2.5 Assicurati morosi: gestione della procedura da parte dei Comuni	20
3. IL GRUPPO DI LAVORO MISTO	22
3.1 Mandato e composizione del gruppo di lavoro	22
3.2 Svolgimento dei lavori	23
3.2.1 Riunioni del gruppo di lavoro	23
3.2.2 Incontri con enti esterni	24
4. VALUTAZIONE DELL'ATTUALE SISTEMA DI GESTIONE DEI MOROSI LAMAL	25
4.1 Punti forti.....	25
4.1.1 Ruolo di prossimità dei Comuni	25
4.1.2 Collaborazione fra Cantone e Comuni.....	26
4.2 Punti deboli	26
4.2.1 Mancata comparizione al colloquio e mancanza di mezzi coercitivi	27
4.2.2 Onere amministrativo per i Comuni e per gli assicurati morosi	27
4.2.3 Riduzione dei premi.....	28
4.2.4 Comunicazione.....	28
4.2.5 Mancanza di una banca dati ai fini di prevenzione e possibilità di cambiare cassa malati	29
4.3 Collaborazione con altri enti	29
4.3.1 Collaborazione con gli Uffici di esecuzione e fallimento.....	29
4.3.2 Collaborazione con gli Uffici di tassazione.....	30
4.3.3 Collaborazione con le casse malati	31
4.3.4 Collaborazione con le Autorità regionali di protezione	32
5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE E MISURE PROPOSTE.....	34
5.1 Premessa.....	34
5.2 Riattivazione delle segnalazioni ai Comuni	35

5.3	Miglioramento della comunicazione e misure preventive.....	36
5.4	Istituzione dell'obbligo per il moroso di presentarsi in Comune	37
5.5	Intervento dell'Autorità regionale di protezione in presenza di minorenni	38
5.6	Accompagnamento dell'assicurato moroso tramite la figura dell'assistente sociale.....	39
6.	ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI	41
7.	DOCUMENTI.....	42
8.	GLOSSARIO	43
9.	ALLEGATO 1: RIPARTIZIONE DEI MOROSI PER COMUNE	44
10.	ALLEGATO 2: ALTRE MISURE VALUTATE	48
10.1	Misure non attuabili in ragione di vincoli legislativi.....	48
10.2	Misure che concernono la riduzione di premio	48
10.3	Misure già attuabili con l'attuale legislazione	49
10.4	Misure che implicherebbero una radicale riorganizzazione della procedura	50

Sintesi del rapporto

Dalla sua entrata in vigore nel 2012, il numero degli **assicurati morosi LAMal** (gli assicurati che non hanno pagato premi e partecipazioni LAMal per i quali le casse malati hanno avviato una procedura esecutiva d'incasso forzato) è aumentato costantemente: nel 2014 (primo dato disponibile) erano poco più di 8'000, mentre nel 2021 erano ben oltre 24'000. Anche se con una progressione inferiore rispetto ai morosi, è aumentato anche il numero degli **assicurati insolventi LAMal**, cioè gli assicurati nei confronti dei quali, in esito alla procedura esecutiva, è stato rilasciato un attestato di carenza dei beni in quanto non hanno potuto (o voluto) mettersi in regola con gli oneri LAMal: nel 2016 (primo dato disponibile) erano circa 8'400 mentre nel 2021 erano quasi 8'900. Nel 2016 gli assicurati insolventi LAMal hanno comportato una spesa per gli enti pubblici (Cantone e Comuni, che stante la LAMal devono prendersi a carico l'85% dell'importo degli attestati di carenza dei beni) di circa 17 milioni di franchi, che sono aumentati a circa 20.5 milioni nel 2021.

Preoccupato dall'evoluzione del fenomeno, in aprile 2022 il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro misto Cantone/Comuni (affiancato da una consulente esterna) al quale ha dato mandato di proporre le possibili soluzioni per rendere più efficace l'attuale sistema di gestione degli assicurati morosi LAMal, con l'obiettivo di migliorare la lotta alla morosità e, di conseguenza, contenere la progressione dell'onere finanziario a carico del Cantone e dei Comuni nonché l'influsso che i morosi hanno sulla spesa sanitaria in generale.

In esito ai suoi lavori ed interpellati altri enti pubblici coinvolti nella procedura (cioè oltre all'Istituto delle assicurazioni sociali ed ai Comuni), il gruppo propone al Consiglio di Stato di adottare le seguenti misure.

1. **Consentire all'Istituto delle assicurazioni sociali di riattivare la trasmissione ai Comuni dei dati degli assicurati morosi LAMal** tramite il ripristino della *black list*, oppure tramite una modifica della LCAMal atta a fare in modo che i Comuni possano convocare gli assicurati morosi, valutare la loro situazione e fornire la necessaria consulenza sociale per accompagnarli nel sanare gli oneri LAMal scoperti (ciò che comporterebbe di dover rivedere l'indennizzo ai Comuni previsto dal decreto esecutivo concernente la legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 9 settembre 2014).

2. **Adottare una serie di accorgimenti per migliorare la comunicazione, rispettivamente per prevenire che un assicurato LAMal diventi moroso:** la comunicazione interesserebbe il contenuto e lo stile delle lettere dell'Istituto delle assicurazioni sociali e dei Comuni agli assicurati morosi, mentre la prevenzione necessiterebbe il coinvolgimento e la disponibilità di altre unità amministrative del Cantone o esterne al Cantone (Ufficio della migrazione, Uffici regionali di collocamento, scuole medie e superiori cantonali, Casse cantonale e private di disoccupazione) rispettivamente il rafforzamento degli sportelli di supporto già attivi sul territorio (quali ad esempio SOS debiti), possibilmente nel quadro di una strategia cantonale di prevenzione contro l'indebitamento eccessivo.
3. **Introdurre nella legge l'obbligo per il moroso LAMal di presentarsi in Comune quando viene convocato,** per fare in modo che il Comune possa prendere a carico il suo caso, convincerlo a pagare e, se del caso, attivare le misure necessarie (ad esempio le prestazioni sociali).
4. **Garantire una presa a carico da parte delle Autorità regionali di protezione in presenza di minorenni,** allo scopo di poter adottare le misure di protezione previste dal Codice civile.
5. **Introdurre nella legge l'obbligo per i Comuni di dotarsi della figura dell'assistente sociale comunale o intercomunale** che garantisca un accompagnamento dell'assicurato moroso.

Il gruppo di lavoro è convinto che l'adozione delle misure sopra esposte, affiancata dalla disponibilità degli enti pubblici esterni coinvolti nella procedura a contribuire nello specifico del loro ruolo e compatibilmente con i rispettivi vincoli legislativi, consentirà di contenere l'aumento del numero degli assicurati morosi e degli assicurati insolventi, se non a diminuirlo, a vantaggio anche della spesa per gli enti pubblici.

Il gruppo di lavoro auspica che il Consiglio di Stato adotti le misure proposte nel presente rapporto.

Altresì auspica che il Consiglio di Stato istituisca un ulteriore gruppo di lavoro, mirato a codificare le procedure informatiche di richiamo atte a consentire agli Uffici di tassazione di accedere alle informazioni, per quanto necessarie ai fini fiscali, in relazione ai beneficiari di prestazioni sociali (cfr. capitoli 4.3.2 e 5.3).

Ringraziamenti

Il contenuto del presente rapporto è il risultato dei lavori del gruppo misto istituito dal Consiglio di Stato, nonché di una serie di incontri e consultazioni con enti pubblici coinvolti nella procedura di gestione degli assicurati morosi LAMal.

L'autrice del rapporto esprime sentiti ringraziamenti ai membri del gruppo di lavoro – signori Sergio Montorfani (coordinatore), Siro Realini e Luca Bonfanti (rappresentanti del Cantone), signora Juna Marcon e Cornelia Sartori rispettivamente signori Andrea Bianchi, Davide Fraquelli, Oliver Monico e Davide Restelli (rappresentanti dei Comuni) – nonché alla signora Sara Duric della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (che ha partecipato ai lavori del gruppo), per aver condiviso le riflessioni sulla problematica ed aver contribuito proficuamente alla discussione, ciò che ha consentito di arrivare ad esplicitare nel presente rapporto una serie di misure che si intendono atte a rendere più efficace l'attuale sistema di gestione degli assicurati morosi LAMal. Un ringraziamento particolare è indirizzato ai rappresentanti dei Comuni per il notevole senso di responsabilità dimostrato, lo sguardo diretto e pragmatico sulla problematica e le concrete misure proposte nonché al signor Luca Bonfanti dell'Istituto delle assicurazioni sociali per i dati statistici forniti puntualmente.

Si ringraziano i rappresentanti degli altri enti pubblici interpellati nel corso dei lavori per i chiarimenti forniti nonché per la disponibilità a contribuire, nello specifico del loro ruolo e compatibilmente con i rispettivi vincoli legislativi, nel miglioramento del processo di gestione degli assicurati morosi LAMal, e meglio l'avv. Fernando Piccirilli del Dipartimento delle istituzioni, l'avv. Anna Maestrini della Divisione delle finanze e dell'economia, i signori Axel Reichlmeier e Ivo Giudicetti di Santésuisse, nonché i rappresentanti di alcune Autorità regionali di protezione (avv. Gianluca Molina, MLaw Guido Battaglia, avv. Gabriella Meuli Bianchi, avv. Francesco Hurlle e Lic. jur. Corinna Galli) e l'avv. Ersilia Gianella della Camera di protezione (Dipartimento delle istituzioni). Si ringrazia inoltre l'avv. Stefano Devrel del Dipartimento delle istituzioni per le spiegazioni fornite in merito alle possibili conseguenze del mancato pagamento degli oneri LAMal sulle varie tipologie di permesso di soggiorno.

Per lo svolgimento dei lavori, l'autrice del rapporto tiene a ringraziare anche le collaboratrici dell'Istituto delle assicurazioni sociali signore Tania Bedulli, Samantha Vabanesi, Barbara Vesco Puglioli e Federica Volonterio per il supporto operativo e logistico e la tenuta dei verbali.

L'autrice del rapporto ringrazia infine il Consiglio di Stato per la fiducia accordata con il conferimento del mandato.

Avvertenza

L'eventuale utilizzo di espressioni che possono indicare una forma maschile o femminile è da considerarsi equivalente

1. La gestione dei morosi LAMal

1.1 Sistema attuale: vincoli federali e facoltà cantonali

Dal 2012, l'art. 64a cpv. 7 LAMal consente ai Cantoni di registrare in un elenco (cosiddetta **black list**) gli assicurati che sono stati escussi ai sensi della LEF in quanto non hanno pagato gli oneri LAMal, cioè i premi, le franchigie e le partecipazioni LAMal (cosiddetti **assicurati morosi**), e per i quali il Cantone ha chiesto alla cassa malati di disporre la sospensione dall'assunzione dei costi delle prestazioni sanitarie (cosiddetti **assicurati sospesi**). La sospensione non può però essere attuata in caso di urgenza medica¹ e, per diritto cantonale, qualora debbano essere prestate cure di prima necessità².

Tale novella legislativa federale, che aveva costituito una modifica radicale rispetto al sistema in vigore fino a fine 2011³, era stata introdotta – preso atto dell'aumento esponenziale degli assicurati sospesi e delle difficoltà per le casse malati di recuperare i crediti arretrati – allo scopo di proteggere la collettività degli assicurati dagli aumenti dei premi dovuti (anche) all'impossibilità di recuperare le somme dovute dagli assicurati che cambiavano cassa malati lasciando impagato quanto dovuto, definendo una procedura chiara, una chiara ripartizione delle responsabilità dei Cantoni e delle casse malati e la modalità di gestione dei crediti pregressi⁴.

¹ Art. 64a cpv. 4 e 5 LAMal. Il concetto di urgenza medica è recentemente stato precisato nel contesto dell'evasione da parte del Parlamento federale dell'iniziativa del Cantone Turgovia n. 16.312 nel senso che "Vi è urgenza medica quando il trattamento non può essere differito. Ciò è il caso quando l'assicurato, in assenza di trattamento immediato, deve temere danni alla salute o la morte, oppure può mettere in pericolo la salute di altre persone".

² Art. 22i LCAMal. Il concetto di cure di prima necessità è più vasto rispetto a quello di cure d'urgenza del diritto federale e comprende tutte quelle cure che, se non prestate, potrebbero portare a gravi conseguenze per la salute dell'assicurato (e, di conseguenza, alla sua sopravvivenza a termine) ma che non ne precludono la sopravvivenza nell'immediato (ad esempio dialisi o terapie oncologiche).

³ Cfr. FF 2004 pag. 3869. L'art. 64a LAMal ed i correlati art. 90 e 105a e segg. OAMAL nella versione in vigore dal 1° gennaio 2006 al 31 dicembre 2011 disponevano che le casse malati erano autorizzate a sospendere l'assunzione dei costi delle prestazioni a quegli assicurati che, nonostante diffida, non avevano pagato gli oneri LAMal (premi, partecipazioni ai costi e spese esecutive) già al momento in cui veniva presentata una domanda di proseguire l'esecuzione secondo la LEF. Per quanto concerne il contenuto delle disposizioni cantonali in vigore fino al 2011 si veda l'allegato 2 del messaggio del Consiglio di Stato del 28 settembre 2011 n. 6534 "Modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997: assicurati morosi, sospesi e insolventi".

⁴ Cfr. FF 2009 5757 e, in particolare, pag. 5759; RU 2011 pag. 3523.

È importante anche rammentare – e sottolineare nell’ottica finanziaria per il Cantone e per i Comuni⁵ – che per gli assicurati morosi (anche se non sospesi) nei confronti dei quali è stato rilasciato un attestato di carenza dei beni (cosiddetti **assicurati insolventi**), i Cantoni sono tenuti ad assumere l’85% degli oneri LAMal (cioè i premi, le partecipazioni e la franchigia, oltre agli interessi di mora ed alle spese esecutive); altrimenti detto, i Cantoni, con la partecipazione dei Comuni in ragione di circa il 40%, sono tenuti a rimborsare l’85% di detti oneri agli assicuratori malattie. D’altro canto le casse malati devono rimborsare ai Cantoni il 50% di quanto sono riuscite a recuperare presso i loro assicurati in esito alle procedure esecutive avviate nei loro confronti⁶.

Dal 2012 il nostro Cantone, analogamente a Turgovia, Zugo, Argovia, Lucerna, Grigioni, Soletta, San Gallo e Sciaffusa, ha fatto uso della facoltà concessagli dal diritto federale di tenere un elenco degli assicurati sospesi; Grigioni, Soletta, San Gallo e Sciaffusa hanno in seguito rinunciato alla *black list*.

L’elenco è accessibile, oltre che al Cantone, ai fornitori di prestazioni sanitarie riconosciuti⁷ e ai Comuni tramite la piattaforma SASIS, costantemente aggiornata con le necessarie iscrizioni e cancellazioni⁸.

Lo scopo della *black list* intende essere sia preventivo/dissuasivo che repressivo⁹. Da un lato essa si prefigge di fare pressione sugli assicurati morosi affinché onorino i loro scoperti e non venga quindi loro sospesa l’assunzione delle cure sanitarie, ciò che garantisce un

⁵ Dal 2019 la fattura a carico del Cantone Ticino in ragione di questo meccanismo è di oltre 20 milioni di franchi; si noti che circa il 40% è posto annualmente a carico dei Comuni secondo una chiave di riparto definita dalle varie leggi sociali cantonali.

⁶ In Ticino, l’organo designato dal Cantone a gestire la procedura dei morosi, sospesi e insolventi LAMal è la Cassa cantonale di compensazione AVS/AI/IPG (titolo III della LCAMal e titolo IV del RLCAMal). Oltre agli oneri LAMal (premi, franchigie e partecipazioni ai costi) per il rimborso dell’85% si considerano anche i relativi interessi di mora. La procedura è descritta all’art. 64a cpvv. 1-3 LAMal e, in particolare, all’art. 64a cpv. 7 LAMal. Si fa notare che la legislazione federale in vigore prima del 2012 consentiva alle casse malati di sospendere un assicurato già solo quando non pagava gli oneri LAMal, cioè senza che dovesse essere prima avviata una procedura esecutiva. Invero, occorre osservare che le casse malati non sono particolarmente attive nel recupero dei debiti, nonostante ripetuti interventi dei Cantoni, anche se nel corso degli anni si è notato un miglioramento: nel 2015 i recuperi erano dell’ordine di CHF 250’000 mentre nel 2020 si è arrivati a circa CHF 1 mio (fonte: dati Istituto delle assicurazioni sociali).

⁷ Art. 22i LCAMal. Segnatamente l’Ente Ospedaliero Cantonale, l’Organizzazione Sociopsichiatrica Cantonale, le cliniche private, gli istituti di assistenza, aiuto e cure a domicilio, le società di ambulanza, l’Ordine dei medici del Cantone Ticino, l’Ordine dei farmacisti del Cantone Ticino e, in generale, ogni altro fornitore che dispone di un numero di concordato con le casse malati.

⁸ La cancellazione è operata se l’assicurato è deceduto o ha pagato gli oneri LAMal scoperti o ancora se risulta che non è soggetto all’obbligo assicurativo LAMal.

⁹ Cfr. messaggio del Consiglio di Stato n. 6534 del 28 settembre 2011, pag. 4.

equilibrio fra il principio di solidarietà e quello di responsabilità individuale, considerato che il pagamento dei premi di cassa malati è un obbligo legale e che lo Stato interviene già massicciamente ad aiutare chi è nel bisogno con le prestazioni sociali cantonali. D'altro lato la *black list* intende limitare il libero accesso alle cure ordinarie agli assicurati morosi, permettendo così di contenere la spesa sanitaria e di tutelare i fornitori di prestazioni.

Il diritto cantonale prevede che la sospensione dall'assunzione dei costi delle prestazioni sanitarie non possa essere disposta per gli assicurati minorenni e per i beneficiari di prestazioni complementari all'AVS/AI¹⁰, mentre gli oneri LAMal scoperti vengono assunti dal Cantone (cioè pagati direttamente alle casse malati) per i beneficiari di prestazioni assistenziali nonché di assegno integrativo e assegno di prima infanzia (cosiddetti **assicurati tutelati** in quanto con le prestazioni sociali lo Stato, Cantone o Confederazione, garantisce il pagamento del premio LAMal)¹¹.

Negli altri casi, il Cantone può ordinare la sospensione alla cassa malati solo dopo che il Comune di domicilio dell'assicurato moroso ha potuto verificarne la situazione economica nel contesto di un colloquio personale¹² e secondo i criteri definiti dalla legge¹³: la sospensione (e la connessa iscrizione nella *black list*) può così essere chiesta soltanto se il Comune ha appurato che l'assicurato ha deciso volontariamente di non pagare gli oneri LAMal mentre ne avrebbe avuto la possibilità dal punto di vista economico¹⁴ (cosiddetto **moroso riluttante** o *Zahlungsunwillige*).

Se l'assicurato si presenta al colloquio, il Comune – una volta esperiti i suoi accertamenti – comunica il suo preavviso al Cantone il quale può ordinare alla cassa malati la sospensione solo se si tratta di un *moroso riluttante*, cioè che non paga per cattiva volontà. Si noti che,

¹⁰ Artt. 22m e 22h LCAMal. Per i minorenni, i crediti relativi all'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie rilevati in un attestato di carenza beni sono assunti dal Cantone (art. 22m cpv. 2 LCAMal). Per i beneficiari di prestazioni complementari all'AVS/AI, il Cantone può invece pagare direttamente alle casse malati gli oneri relativi alla franchigia obbligatoria e alle partecipazioni ai costi (art. 22a cpv. 2 LCAMal), considerato che per diritto federale il premio per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie viene pagato dallo Stato direttamente alle casse malati e non al beneficiario, eventualmente plafonato all'importo della prestazione complementare se questa è inferiore al succitato premio (art. 21a LPC).

¹¹ Artt. 22d-f LCAMal nonché 34-38 RLCAMal.

¹² Artt. 22n LCAMal e 37 cpvv. 2 RLCAMal.

¹³ Artt. 40-43 RLCAMal.

¹⁴ Art. 22g cpv. 4 LCAMal.

in tal caso, per legge il Cantone ha la facoltà di segnalare il nominativo all'autorità tutoria affinché adottati le necessarie misure a protezione¹⁵.

Se invece dagli accertamenti risulta che l'assicurato non ha i mezzi finanziari per onorare gli scoperti LAMal (**moroso in difficoltà** o *Zahlungsunfähige*), la sospensione non può essere ordinata e il Comune, nel suo ruolo di prima antenna di prossimità, è chiamato ad indirizzare il suo cittadino verso la competente rete di protezione sociale.

Altresì il Cantone può notificare alla cassa malati di sospendere l'assunzione delle prestazioni sanitarie se l'assicurato moroso è irreperibile e il Comune non riesce a raggiungerlo per poterlo convocare al colloquio, se l'assicurato non si presenta dopo essere stato convocato oppure se il Comune non risponde al Cantone entro i 40 giorni dalla segnalazione¹⁶.

Riassumendo, premesso che il sistema non interessa i minorenni e i cosiddetti assicurati tutelati, nella *black list* sono elencate le seguenti categorie di assicurati morosi:

- a. I morosi **riluttanti**, cioè quelli per i quali il Comune, in esito al colloquio di valutazione, ha potuto appurare che non hanno pagato gli oneri LAMal quando avrebbero, al contrario, avuto i mezzi finanziari per farlo.

Per questi assicurati la sospensione dell'assunzione delle prestazioni sanitarie è stata correttamente notificata dal Cantone.

- b. I morosi che **non hanno dato seguito alla convocazione** del Comune, in quanto non si sono presentati al colloquio oppure sono risultati essere irreperibili.

Per questi assicurati un'eventuale sospensione dell'assunzione delle prestazioni sanitarie, se ordinata dal Cantone, potrebbe essere problematica: pur non essendosi presentati alla convocazione del Comune essi potrebbero infatti essere morosi in difficoltà.

¹⁵ Art. 22o LCAMal. Invero il Cantone non ha finora fatto uso di tale facoltà, sostanzialmente per lo scarsissimo numero di persone interessate (secondo i dati forniti dall'IAS in effetti, i morosi riluttanti, che già sono pochi dopo l'accertamento del Comune, tendenzialmente pagano gli oneri LAMal successivamente e vengono, quindi, stralciati dalla *black list*).

¹⁶ Artt. 22g cpv. 3 LCAMal e 44 RLCAMal.

Dai dati forniti dall'Istituto delle assicurazioni sociali, in *black list* non sono invece stati registrati morosi per i quali **il Comune non ha attivato la procedura** di sua competenza o non lo ha fatto nei termini previsti dalla legge (al riguardo di queste costellazioni, si veda il capitolo 2.5).

Va peraltro aggiunto che quello della *black list* è un elenco dinamico, in quanto i nominativi degli assicurati sospesi possono variare nel corso dell'anno a dipendenza delle situazioni: ad esempio, se un assicurato sospeso per il mancato pagamento di oneri LAMal pregressi provvede a pagare gli oneri correnti (e il Comune ha rivalutato il caso), viene stralciato dalla *black list* e la sua copertura, pro futuro, viene ripristinata; altrettanto se nel corso dell'anno accede ad una prestazione sociale, entrando così a far parte degli assicurati tutelati.

1.2 Futura evoluzione a livello federale

Il 18 marzo 2022 le Camere federali hanno adottato delle importanti modifiche, che interessano direttamente o indirettamente il settore dei morosi di cassa malati, allo scopo di migliorare la procedura in caso di mancato pagamento dei premi e delle partecipazioni ai costi, tutelare i minorenni e, in generale, evitare gli abusi: sono così stati modificati gli artt. 64a LAMal e 93 cpv. 4 LEF ed è stato abrogato l'art. 43 LEF¹⁷.

Di seguito si illustra il contenuto di tale importante modifica per la quale, preso atto del mancato referendum (il termine è scaduto il 7 luglio 2022) e previo aggiornamento delle relative disposizioni federali di esecuzione, la Confederazione ipotizza l'entrata in vigore al 1° gennaio 2024. Schematicamente, secondo quanto deciso a livello federale:

- i Cantoni potranno continuare a tenere una *black list* degli assicurati sospesi;
- premesso che, come finora, i Cantoni continuano a dover assumere l'85% dei crediti in arretrato e le casse malati continuano a dover restituire ai Cantoni il 50% di quanto recuperato presso gli assicurati, le casse malati dovranno conservare l'attestato di

¹⁷ Iniziativa cantonale (Turgovia) n. 16.312 "Complemento dell'art. 64a della legge federale sull'assicurazione malattie concernente l'esecuzione dell'obbligo di pagare i premi da parte degli assicurati"; mozione n. 17.3323 "Premi delle casse malati. I genitori rimangono debitori dei premi dei figli non pagati"; mozione n. 18.4176 "LAMal. I genitori tenuti al mantenimento sono debitori dei premi dei figli non pagati"; Messaggio del Consiglio federale del 26 giugno 2019 sulla legge federale sulla lotta al fallimento abusivo (modifica, legge federale sull'esecuzione e sul fallimento, codice delle obbligazioni, codice penale, codice penale militare e legge sul casellario giudiziale); cfr. FF 2022 702.

carenza dei beni. Con la nuova legge, i Cantoni potranno quindi acquisire l'attestato di carenza dei beni ma dovranno assumere un ulteriore 5% (quindi, in totale arrivando al 90%) in modo da poterlo gestire direttamente;

- gli assicurati minorenni non potranno più essere ritenuti responsabili dei premi e delle partecipazioni ai costi rimasti scoperti prima che raggiungessero la maggiore età, pena la nullità di eventuali procedure esecutive promosse nei loro confronti;
- le casse malati potranno procedere in via esecutiva nei confronti di un assicurato moroso (compresi i figli) al massimo 2 volte nel corso di un anno civile,
- l'assicurato moroso potrà chiedere volontariamente al competente ufficio di esecuzione una trattenuta alla fonte: con ciò, detto ufficio ingiungerà al suo datore di lavoro di trattenere quanto dovuto alla cassa malati (premi e/o partecipazioni ai costi), di modo che lo stesso ufficio possa poi riversare il corrispettivo alla cassa malati¹⁸;
- l'incasso forzato ai sensi della LEF per premi di cassa malati (e altri pubblici tributi) delle persone fisiche iscritte a registro di commercio seguirà la via del fallimento (e non più del pignoramento).

1.3 Congelamento della *black list* in Ticino

Per decisione del Consiglio di Stato, dal 1° aprile 2020 la *black list* è stata congelata per motivi sanitari, e meglio in ragione delle restrizioni imposte dalla situazione pandemica: da tale data, il Cantone ha così chiesto alle casse malati di riattivare l'assunzione dei costi per tutti gli assicurati domiciliati in Ticino (anche se morosi e/o già sospesi in precedenza), non ha ordinato nuove sospensioni e (considerato che per legge la segnalazione al Comune è finalizzata alla *black list*) non ha più segnalato nuovi casi di assicurati morosi ai Comuni.

È però importante sottolineare che, anche dopo il congelamento della *black list* e la connessa riattivazione dell'assunzione delle prestazioni sanitarie per tutti gli assicurati, le casse malati hanno continuato a fatturare al Cantone l'85% degli oneri LAMal scoperti rispettivamente a rimborsare il 50% di quanto incassato tramite le procedure esecutive. Per una panoramica degli importi (versamenti alle casse malati e recuperi) si veda la tabella 1.

¹⁸ Avuto riguardo alla trattenuta alla fonte degli oneri LAMal, si veda anche la risposta del Consiglio di Stato del 24 agosto 2022 all'iniziativa parlamentare presentata nella forma generica il 18 settembre 2007 n. 390 da Luca Pagani e cofirmatati "Per una trattenuta alla fonte del premio dell'assicurazione malattia obbligatoria quale primo passo per contenere l'esplosione del numero degli assicurati morosi".

Quanto alla *black list*, si rammenta infine che è tuttora pendente un'iniziativa parlamentare depositata in forma generica il 21 giugno 2018 da Ivo Durisch e cofirmatari che ne propone l'abolizione, (*“Eliminiamo subito le blacklist nel Cantone Ticino”*; IG656).

2. L'evoluzione del fenomeno

Già con il regime legislativo in vigore negli anni dal 2006 al 2011¹⁹ il Consiglio di Stato ha costantemente monitorato il fenomeno degli assicurati morosi, ma anche di quelli sospesi e degli insolventi considerato che le tre situazioni sono interconnesse: in effetti, (perlomeno fino al 31 marzo 2020) da assicurato moroso si poteva diventare sospeso e successivamente si poteva, e si può tuttora, diventare insolvente. Con la riforma del 2012, il monitoraggio è stato concretizzato in particolare sulla scorta del mandato conferito al Consiglio di Stato dal Parlamento cantonale e meglio di presentare una valutazione dell'efficacia, delle conseguenze economiche e dell'impatto sui Comuni dopo 2 anni dall'entrata in vigore del nuovo art. 64a LAMal (cfr. art. 83c LCAMal). Ulteriori valutazioni sono poi state effettuate su richiesta dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS). Per le valutazioni che richiedevano particolari competenze specialistiche, Consiglio di Stato e IAS si sono finora avvalsi dei ricercatori del Dipartimento di economia aziendale, sanità e sociale della Scuola universitaria e professionale della Svizzera italiana (SUPSI)²⁰; l'IAS ha inoltre costantemente tenuto statistiche quantitative del fenomeno e della sua evoluzione.

Di seguito vengono così esposti in forma sintetica i risultati del monitoraggio della SUPSI e dell'IAS in merito agli assicurati morosi, sospesi e insolventi. Viene inoltre fatto cenno a quanto osservato da entrambi in merito alla gestione della procedura da parte dei Comuni.

¹⁹ Si vedano i rapporti della SUPSI del 2009 e del 2010, descritti al capitolo 7.

²⁰ Per l'elenco dei rapporti dei ricercatori della SUPSI si veda il capitolo 7.

2.1 Assicurati morosi: analisi quantitativa 2012-2015

Nella valutazione della SUPSI di settembre 2016²¹, ripresa dal Consiglio di Stato nel messaggio del 26 ottobre 2016 n. 7243²², si era osservato che se, da un lato, gli obiettivi della riforma del 2012 erano stati sostanzialmente raggiunti, vi erano dall'altro ancora importanti aspetti critici per i quali andava trovata una soluzione.

Premesso che dal 2012 al 2015 gli assicuratori malattie avevano segnalato all'Istituto delle assicurazioni sociali (quale organo competente per il Ticino) in totale 19'334 assicurati morosi, dalle analisi della SUPSI era schematicamente emerso quanto segue.

Aspetti positivi

- Un buon numero di assicurati morosi, circa 1/3, aveva regolarizzato la sua posizione prima o dopo la sospensione dell'assunzione delle cure, saldando integralmente gli oneri LAMal scoperti (premi, partecipazioni e spese esecutive).
Ciò aveva contribuito a ridurre il rischio di insolvenza e contenuto la comunque esistente progressione della spesa a carico del Cantone²³ (e dei Comuni), dovuta al già descritto vincolo federale (meccanismi dell'85% e del 50%).
- Un ulteriore terzo degli assicurati morosi aveva potuto essere preso a carico dalle prestazioni sociali (cosiddetti *assicurati tutelati*), a conferma del buon funzionamento della rete sociale federale e cantonale.
- Quasi il 60% degli assicurati morosi non era minorenni oppure non era beneficiario di prestazioni sociali di complemento (riduzione dei premi, prestazioni complementari AVS/AI, assegno integrativo/di prima infanzia o prestazione assistenziale).

²¹ Michele Egloff, *Assicurati morosi, sospesi e insolventi in Ticino, Valutazione dell'applicazione cantonale dell'art. 64a LAMal cpv. 7 entrato in vigore il 1° gennaio 2012*, SUPSI, settembre 2016.

²² Cfr. relativa conferenza stampa del 7 novembre 2016.

²³ Nel 2015 la fattura netta a carico del Cantone era di poco più di 16 milioni di franchi, mentre nel 2019 si è attestata a circa 22.5 milioni di franchi.

Aspetti critici

- Il numero degli assicurati morosi era in costante crescita: dai 5'913 di fine 2012 ai 17'376²⁴ di fine 2015.
- Vi era un cospicuo numero di assicurati morosi (circa la metà) che non si presentavano alle convocazioni comunali.
- Nonostante un progressivo miglioramento, vi era ancora un tasso di mancata risposta dei Comuni del 27% rispetto al numero di casi loro segnalati dal Cantone per la già descritta valutazione.

2.2 Assicurati sospesi e insolventi: analisi quantitativa 2016-2021

Dal punto di vista quantitativo il secondo studio della SUPSI del 2018²⁵, si era soffermato piuttosto sugli assicurati sospesi e non sui morosi. Sebbene il focus del presente rapporto sia sugli assicurati morosi e non tanto sui sospesi si reputa utile riportare le risultanze delle riflessioni dei ricercatori della SUPSI.

A livello quantitativo era stato ulteriormente rilevato come dall'entrata in vigore delle nuove regole federali il numero degli assicurati con una sospensione dell'assunzione delle cure sanitarie fosse in preoccupante aumento: dagli 881 al 31 dicembre 2013 ai 4'053 al 30 dicembre 2017, con una netta maggioranza (oltre il 70%) di casi cronici (cioè in *black list* da almeno 3 anni)²⁶, dato sicuramente preoccupante in quanto stava a significare come tali assicurati non riuscissero ad emanciparsi da questa situazione.

Ulteriormente preoccupante era risultato essere il fatto che in crescita fosse il numero di nuovi assicurati sospesi, mentre rimaneva costante quello delle persone che venivano stralciate dalla *black list*, ciò che aveva fatto concludere alla SUPSI come, verosimilmente, ci si sarebbe dovuti attendere un'ulteriore crescita del numero dei sospesi (pag. 21 del rapporto SUPSI).

²⁴ La differenza rispetto al dato sopra esposto di 19'334 è dovuta al fatto che lo studio della SUPSI ha osservato in contemporanea un periodo di 4 anni, eliminando i doppioni dei nominativi che apparivano su più anni.

²⁵ Cfr. Maurizio Bigotta, Anna Bracci, Spartaco Greppi, *Assicurati sospesi dalle prestazioni LAMal: profilo e fattori di rischio*, SUPSI, gennaio 2018.

²⁶ Si osserva che quest'ultima analisi qualitativa è invero stata fatta sulla scorta degli anni 2013 e 2014 e quindi solo su 1'679 persone e non su tutte le 4'053.

Di fatto, l'incremento paventato dalla SUPSI non si è concretizzato ma si è assistito ad una progressione degli importi pagati dal Cantone alle casse malati per gli assicurati insolventi e meglio come evidenzia la tabella che segue.

Tabella 1

Evoluzione del numero degli assicurati sospesi (in *black list*) e degli assicurati insolventi, importi pagati dal Cantone alle casse malati e importi rimborsati dalle casse malati al Cantone per gli assicurati insolventi

Anni 2016-2021

<i>Anno</i>	<i>Numero assicurati in black list al 31 dicembre</i>	<i>Numero assicurati insolventi</i>	<i>Importo pagato alle casse malati</i>	<i>Importo rimborsato dalle casse malati</i>
2016	3'584	8'479	17'025'620	558'712
2017	4'237	8'986	19'061'839	703'084
2018	4'225	9'004	19'474'369	618'154
2019	4'116	9'604	22'511'475	799'187
2020	4'030	9'312	19'100'198	1'053'420
2021	0	8'858	20'501'531	1'149'041

Fonte: dati Istituto delle assicurazioni sociali.

Nota: i dati degli assicurati sospesi del 2020 (iscritti in *black list*) si riferiscono a fine marzo, considerato che dal 1° aprile 2020 la *black list* è stata sospesa. Il dato riferito agli assicurati insolventi corrisponde al numero delle persone incluse nell'attestato di carenza dei beni emesso nell'anno di competenza dal competente ufficio di esecuzione (se l'attestato di carenza dei beni viene emesso nei confronti del titolare della polizza di cassa malati, esso può interessare più persone). I dati degli importi pagati dal Cantone alle casse malati, rispettivamente degli importi rimborsati dalle casse malati al Cantone per gli assicurati insolventi sono dati di competenza (e non di cassa). Non vi sono dati antecedenti al 2016.

2.3 Assicurati sospesi: analisi qualitativa 2016-2017, profilo e motivi della morosità

Il già citato rapporto della SUPSI del 2018 si era anche soffermato sul profilo degli assicurati sospesi e, quindi, sui motivi che potevano condurre ad una situazione di morosità nel pagamento degli oneri LAMal.

Qualitativamente si era osservato come vi erano determinate caratteristiche che facevano propendere all'iscrizione nella *black list* oppure alla scarsa probabilità di uscirne (fattori di rischio), rispettivamente altre che portavano ad una mancata iscrizione in *black list* oppure ad un'elevata probabilità di non entrarvi (fattori di successo).

Tra i fattori di rischio figuravano:

- l'averne un'attività lucrativa quale indipendente,
- avere altri debiti oltre a quelli riferiti agli oneri LAMal²⁷,
- l'essere tassato d'ufficio,
- avere più di 45 anni,
- non essere coniugati.

Tra i fattori di successo vi erano:

- avere un'età inferiore ai 45 anni,
- essere sposati,
- avere figli a carico,
- avere un'attività lucrativa quale salariato,
- aver avuto un incremento del reddito da lavoro,
- disporre di sostanza mobiliare (ma anche immobiliare) alla quale poter attingere,
- beneficiare di prestazioni sociali che garantiscono la copertura del premio di cassa malati.

2.4 Assicurati morosi: analisi quantitativa 2018-2021

Dai dati interni all'IAS risulta che se, come visto in precedenza, il numero degli assicurati sospesi si è stabilizzato, è aumentata non solo la spesa a carico del Cantone e dei Comuni (cfr. tabella 1) ma, e soprattutto, **è aumentato il numero degli assicurati morosi**. Questo incremento è preoccupante in quanto, se tali assicurati non possono diventare sospesi in ragione del congelamento della *black list*, possono al contrario divenire insolventi ed influire sull'importo che il Cantone (e i Comuni) devono pagare alle casse malati. Peraltro, in una situazione nella quale – nonostante i ripetuti interventi della Conferenza dei direttori della sanità nei confronti delle casse malati – l'importo che le stesse recuperano presso i loro assicurati tramite le procedure esecutive è ancora assai contenuto, nonostante si sia notato un leggero miglioramento dal 2020, come si può rilevare dalla tabella che segue.

²⁷ A tal proposito, già nel maggio del 2016 un'indagine di Eric Stephani dell'Ustat "*Indebitamento: tra forme di credito e arretrati di pagamento*" pubblicata sulla rivista Dati aveva evidenziato che, a livello svizzero, gli arretrati di pagamento più frequenti erano per imposte, per prestiti non immobiliari e per premi di cassa malati. Al riguardo del Ticino, non vi erano dati paragonabili a quelli svizzeri ma lo studio aveva potuto concludere come a livello cantonale la quota parte di persone che accumula un ritardo di pagamento sulle fatture correnti era più elevata.

Tabella 2
Evoluzione del numero degli assicurati morosi
Anni 2014-2022

<i>Anno</i>	<i>Numero assicurati morosi</i>
2014	8'002
2015	16'528 ²⁸
2016	18'074
2017	22'051
2018	22'601
2019	24'439
2020	23'267
2021	24'299
2022	17'204

Fonte: dati Istituto delle assicurazioni sociali.

Nota: il dato degli assicurati morosi corrisponde al numero delle persone segnalate dalle casse malati al Cantone nel corso dell'anno di competenza. Per il 2022, il dato è riferito a fine agosto.

I dati esposti nella tabella considerano le segnalazioni effettuate dalle casse malati nel corso dell'anno riferite all'emissione di un precetto esecutivo a seguito del mancato pagamento degli oneri LAMal e che i casi segnalati più volte durante l'anno sono conteggiati in modo univoco. I dati 2012 e 2013 non vengono riportati in quanto poco affidabili e non paragonabili rispetto agli anni seguenti, in ragione del fatto che le segnalazioni delle casse malati in quegli anni non erano state effettuate correttamente.

Per la ripartizione dei morosi nei singoli Comuni, si veda il capitolo 9.

2.5 Assicurati morosi: gestione della procedura da parte dei Comuni

Ai fini statistici, meritano di essere indicati nel presente rapporto anche i risultati delle analisi della SUPSI e dell'IAS quanto alla gestione del regime dei morosi da parte dei Comuni. È infatti emerso come vi siano stati Comuni che non hanno dato seguito alla richiesta del Cantone di convocare i loro cittadini in mora con il pagamento degli oneri LAMal per esperire gli accertamenti previsti dalla legge, rispettivamente Comuni per i quali la risposta è arrivata al Cantone ben al di là di quanto prescritto dalla legge.

²⁸ Questo dato diverge da quello rilevato dalla SUPSI per lo stesso anno (17'376), in ragione del diverso metodo di raccolta dei dati.

A fine 2015 i Comuni che non avevano dato seguito alla richiesta del Cantone erano il 27%²⁹, mentre al momento del congelamento della *black list* (aprile 2020), cioè dopo quasi 9 anni dall'introduzione del nuovo sistema di gestione dei morosi LAMal, i Comuni che non hanno mai risposto alle richieste del Cantone erano solo 8, mentre 3 Comuni, nonostante i molti casi segnalati dal Cantone, hanno risposto in pochissime occasioni.

Per quanto concerne i tempi di risposta, si è potuto rilevare come abbiano talvolta ampiamente superato i 40 giorni prescritti dal RLCAMal: nel 2016³⁰ il tempo di risposta medio era di 95 giorni (a fine 2015 erano 125³¹, quindi in un solo anno vi è stato un apprezzabile miglioramento), ma con un minimo di 7 giorni per un Comune e un massimo di 351 giorni (!) per un altro. Al momento del congelamento della *black list* il tempo medio di risposta era di circa 80 giorni. Va segnalato che nel tempo medio di risposta dei Comuni si considerano anche i casi evasi direttamente dall'IAS (ciò che si verifica qualora l'assicurato moroso si fosse messo in regola con gli oneri LAMal correnti oppure avesse avuto accesso a prestazioni sociali), rispettivamente che vi sono stati Comuni particolarmente reticenti che, nonostante diversi solleciti, non hanno proprio dato seguito. La media è inoltre influenzata dai Comuni con lunghi tempi di risposta.

Alla luce dell'esperienza acquisita, il gruppo di lavoro reputa opportuno modificare l'art. 44 RLCAMal ed ampliare il termine di risposta per i Comuni, dagli attuali 40 a 60 giorni.

Come già detto, va ancora una volta sottolineato che in *black list* non sono stati registrati morosi per i quali il Comune non ha attivato la procedura di sua competenza o non lo ha fatto nei termini previsti dalla legge (in queste situazioni il Cantone non ha rilasciato un preavviso di sospensione alle casse malati). Se questi assicurati non sono stati sospesi, possono però essere diventati insolventi ed aver inciso sulla fattura a carico degli enti pubblici (Cantone e Comune).

²⁹ Rapporto del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2016 n. 7243, 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).

³⁰ Fonte: dati Istituto delle assicurazioni sociali.

³¹ Rapporto del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2016 n. 7243, 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).

3. Il gruppo di lavoro misto

3.1 Mandato e composizione del gruppo di lavoro

Preso atto dell'incremento del numero degli assicurati morosi e della conseguente ripercussione sulla partecipazione finanziaria del Cantone (e dei Comuni) al mancato pagamento degli oneri LAMal, d'intesa con i rappresentanti dei Comuni³² il 27 aprile 2022 il Consiglio di Stato ha istituito un gruppo di lavoro misto, composto da rappresentanti del Cantone e dei Comuni³³.

Al gruppo di lavoro è stato affidato il compito di analizzare i punti deboli dell'attuale processo di gestione dei morosi, formulare proposte di miglioramento per rendere il processo maggiormente efficace, individuando le eventuali modifiche legislative e gli eventuali altri adeguamenti necessari a tale scopo. In buona sostanza, il gruppo di lavoro è stato chiamato a focalizzarsi sull'attuale procedura che interessa gli assicurati morosi e trovare le possibili soluzioni per renderla più efficace, non tanto allo scopo di evitare la sospensione dell'assunzione delle cure sanitarie e quindi nell'ottica della *black list* (considerato che, come visto, questa è congelata da aprile 2020 e l'assunzione delle cure è in ogni caso garantita), bensì con l'obiettivo di **migliorare la lotta alla morosità in ambito LAMal** e, di conseguenza, contenere la progressione dell'onere finanziario a carico del Cantone e dei Comuni e l'influsso che gli assicurati morosi hanno sulla spesa sanitaria in generale.

Il gruppo di lavoro è stato chiamato a rilasciare il suo rapporto all'indirizzo del Consiglio di Stato entro fine 2022.

Ai membri del gruppo di lavoro è stata affiancata una consulente esterna³⁴, con il compito di coordinare i lavori, verificare la fattibilità giuridica delle soluzioni proposte e redigere il rapporto conclusivo.

³² Incontro del 9 marzo 2022 nel contesto della Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni.

³³ Sergio Montorfani (coordinatore), Direttore dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS), Siro Realini, Capo dell'Ufficio dei contributi IAS; Luca Bonfanti, Capo del Servizio Contabilità affiliati IAS; Cornelia Sartori, Comune di Locarno; Juna Marcon, Comune di Mendrisio; Andrea Bianchi, Comune di Chiasso; Davide Fraquelli, Comune di Biasca; Davide Restelli, Comune di Lugano; Oliver Monico, Comune di Bellinzona; risoluzione governativa n. 2175 del 27 aprile 2022.

³⁴ Risoluzione governativa n. 2712 del 25 maggio 2022.

3.2 Svolgimento dei lavori

3.2.1 Riunioni del gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro si è incontrato nel suo plenum in 5 occasioni, la prima volta in forma virtuale ed in seguito in occasione di 4 *workshop* di mezza giornata. Ai 4 *workshop* ha partecipato anche la signora Sara Duric, Collaboratrice scientifica presso la Sezione del sostegno sociale e dell'inserimento della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (Dipartimento della sanità e della socialità).

Un incontro preliminare del gruppo di lavoro si è tenuto il **27 aprile 2022**, subito dopo la sua costituzione formale: in questa occasione si sono rammentati i compiti previamente concordati nella Piattaforma di dialogo Cantone-Comuni e si è concordato il nominativo della consulente esterna, nella persona dell'avv. Anna Trisconi Rossetti, già Capo dell'ufficio delle prestazioni dell'Istituto delle assicurazioni sociali.

Nel primo *workshop* del **14 giugno 2022** sono stati identificati ed analizzati non solo i punti deboli dell'attuale sistema di gestione dei morosi LAMal ma anche i punti forti. Fra i punti deboli, ne sono emersi taluni connessi con l'attività di altri (oltre all'IAS ed ai Comuni) enti e istituzioni coinvolti nella gestione dei morosi LAMal, per i quali la consulente esterna ha ritenuto di dover organizzare degli ulteriori incontri *ad hoc*, di cui si dirà in seguito. I membri del gruppo di lavoro sono infine stati chiamati a mettere in circolazione, almeno una settimana prima del workshop seguente, 3 o più soluzioni per migliorare l'attuale processo di gestione dei morosi, con relativi rischi e opportunità ma senza doverne valutare la concreta fattibilità.

Il **14 settembre 2022** i rappresentanti dei Comuni e del Cantone hanno illustrato, rispettivamente spiegato le misure da loro proposte. Si è poi provveduto ad operare una prima scrematura, che ha eliminato dall'elenco le misure non attuabili in ragione di vincoli legislativi (quali, ad esempio, la competenza federale esclusiva), sono state identificate le misure già attuabili con gli strumenti legislativi in vigore e si è incaricata la consulente di effettuare i necessari approfondimenti per altre misure i cui margini in termini legislativi non risultavano essere immediatamente chiari. In occasione di questo incontro il gruppo è altresì stato informato sulle risultanze di una prima parte degli incontri organizzati dalla consulente

con gli enti esterni e ha preso atto delle modifiche legislative federali illustrate al capitolo 1.2 del presente rapporto.

Nell'incontro del **12 ottobre 2022**, preso atto delle risultanze degli ulteriori incontri della consulente con gli enti esterni, il gruppo di lavoro ha selezionato, rispettivamente sistematizzato le misure da proporre del suo rapporto allo scopo di rendere più efficace il sistema di gestione dei morosi LAMal.

In occasione del *workshop* finale del **22 novembre 2022**, il gruppo ha condiviso il contenuto del rapporto per il Consiglio di Stato, concordando sulla presente versione finale.

3.2.2 Incontri con enti esterni

Come già accennato, la consulente (con altri membri del gruppo di lavoro, in particolare con il signor Siro Realini quale Capo dell'ufficio dei contributi dell'Istituto delle assicurazioni sociali e funzionario responsabile della procedura che interessa i morosi di cassa malati), ha incontrato alcuni rappresentanti di enti e istituzioni che, oltre all'IAS ed ai Comuni, sono coinvolti nella procedura di gestione dei morosi/sospesi/insolventi LAMal e che, con il loro comportamento, possono influire sull'(in)efficacia della stessa. In occasione di tali incontri sono state approfondite le possibilità di migliorare la collaborazione e sono state sondate le concrete possibilità di renderla più efficace. Il contenuto e l'esito dei lavori del gruppo e degli incontri con gli enti esterni è illustrato nel dettaglio nei capitoli che seguono.

Detti incontri si sono svolti il **31 agosto 2022** (con l'avv. Fernando Piccirilli, capo della Sezione di esecuzione e fallimento presso il Dipartimento delle istituzioni), il **12 settembre 2022** (con l'avv. Anna Maestrini, vicedirettrice della Divisione delle contribuzioni del Dipartimento delle finanze e dell'economia), il **14 settembre 2022** (con i signori Axel Reichlmeier e Ivo Giudicetti di Santésuisse quali rappresentanti delle casse malati) e il **23 settembre 2022** (con alcuni rappresentanti delle Autorità regionali di protezione³⁵).

³⁵ Avv. Gianluca Molina per le ARP 1 (sede Chiasso) e 2 (sede Mendrisio), Avv. Guido Battaglia per la ARP 3 (sede Lugano), Avv. Gabriella Meuli Bianchi per le ARP 4 (sede Paradiso) e 6 (Sede Agno), Avv. Francesco Hurler per le ARP 5 (sede Massagno), 7 (sede Capriasca) e 9 (sede Torricella), Avv. Corinna Galli per la ARP 15, nonché avv. Ersilia Gianella quale ispettrice della Camera di protezione del Tribunale di appello. Per la giurisdizione comunale delle diverse ARP si veda <https://www4.ti.ch/poteri/giudiziario/justizia-civile/autorita-regionali-di-protezione/>.

4. Valutazione dell'attuale sistema di gestione dei morosi LAMal

4.1 Punti forti

Per arrivare a proporre delle soluzioni per renderla più efficace il Consiglio di Stato ha chiesto di analizzare i punti deboli dell'attuale procedura: il gruppo di lavoro ha reputato necessario non focalizzarsi solo sulle aree di miglioramento ma anche di dover mettere in evidenza i punti forti dell'attuale sistema di gestione dei morosi.

Nell'analisi di una problematica è infatti importante che entrambi gli elementi siano presenti: contenere i punti deboli è sicuramente importante ma non è corretto focalizzarsi unicamente su ciò che va migliorato, al contrario occorre anche avere consapevolezza delle eccellenze nell'ambito di una procedura di modo da poterle applicare al meglio e fare in modo che fungano da spinta propulsiva.

Si sottolinea che per l'analisi dei punti forti e dei punti deboli dell'attuale procedura e la conseguente ricerca delle soluzioni fattibili per renderla più efficace si è ovviamente dovuta considerare la situazione precedente al 1° aprile 2020, rammentato come da tale data il Consiglio di Stato ha deciso di congelare la *black list* e la copertura assicurativa è così stata ripristinata per gli assicurati che erano già stati sospesi in precedenza, il Cantone non ha più segnalato nominativi degli assicurati morosi ai Comuni e conseguentemente non sono più state disposte ulteriori sospensioni dell'assunzione delle cure.

4.1.1 Ruolo di prossimità dei Comuni

Il gruppo di lavoro concorda come il coinvolgimento dei Comuni nella procedura di gestione dei morosi LAMal sia di fondamentale importanza ed assolutamente da preservare rispettivamente da consolidare per il futuro, per diversi motivi.

Anzitutto perché il contatto diretto con gli assicurati morosi in occasione del colloquio di approfondimento e la prossimità ai propri cittadini consente ai Comuni di meglio valutarne la reale situazione finanziaria, elemento indispensabile per poter determinare se trattasi di morosi riluttanti, quindi da sospendere (qualora il Consiglio di Stato dovesse decidere di

riattivare questa misura) o di morosi in difficoltà, per i quali deve essere attivata una presa a carico tramite le prestazioni sociali.

I Comuni hanno inoltre sottolineato che il colloquio, al quale dai dati in possesso dell'Istituto delle assicurazioni sociali risulta presentarsi in media una metà degli assicurati convocati, consente all'assicurato moroso di capire e prendere coscienza dell'importanza di sanare i debiti con la sua cassa malati, tanto che con lo "spauracchio" della *black list* un buon 5% dei morosi paga già dopo il primo contatto, a tutto vantaggio anche di quanto il Cantone e i Comuni sono chiamati a pagare per gli assicurati insolventi.

4.1.2 Collaborazione fra Cantone e Comuni

Nonostante taluni Comuni abbiano talvolta avuto delle difficoltà nel gestire la procedura (al riguardo si veda quanto esplicitato al capitolo 2.5), in generale pure la collaborazione fra Cantone e Comuni viene annoverata fra i punti di forza e qualificata quale un'area da mantenere e consolidare.

4.2 Punti deboli

Fra i punti deboli il gruppo di lavoro ha identificato e condiviso diverse aree.

Tutti i fattori che si esporranno di seguito, talvolta combinati fra loro, hanno compromesso il buon funzionamento del sistema di gestione degli assicurati morosi così come concepito dalla legge attuale.

Al riguardo vanno ancora una volta rammentati due elementi importanti, e meglio che:

- attualmente la procedura è orfana dei sospesi (in ragione del congelamento della *black list*) ma (purtroppo) non degli insolventi che continuano a generare un notevole costo per il Cantone e per i Comuni;
- le valutazioni, in particolare da parte dei Comuni, sono state fatte sulla scorta dell'esperienza acquisita prima del congelamento della *black list* e, quindi, le conclusioni del gruppo di lavoro si riferiscono al periodo precedente ad aprile 2020. Nel presente rapporto, per praticità, il gruppo di lavoro si esprime però al presente.

4.2.1 Mancata comparizione al colloquio e mancanza di mezzi coercitivi

La prima, e più importante, area di miglioramento condivisa dal gruppo di lavoro dipende dal comportamento degli assicurati morosi ed è quindi da considerare un fattore esogeno per l'(in)efficacia del sistema.

Consta nel fatto che, mediamente, la metà degli assicurati morosi convocati non si presenta volontariamente al colloquio di approfondimento, oppure si è resa irreperibile e non ha potuto essere raggiunta dal Comune. In correlazione con ciò è ritenuto come particolarmente critico il fatto che sia l'Istituto delle assicurazioni sociali che i Comuni non dispongono di mezzi coercitivi per obbligare gli assicurati morosi a presentarsi all'appuntamento.

L'alta percentuale di morosi che non si presentano e la mancanza di mezzi coercitivi per obbligarli a dar seguito alla convocazione preoccupano in particolare poiché queste persone potrebbero essere state sospese e iscritte nella *black list* impropriamente visto che i Comuni non hanno potuto fare i necessari accertamenti e fungere da filtro: in altre parole il Cantone potrebbe aver notificato alla cassa malati la sospensione senza sapere per certo se questi assicurati avrebbero potuto pagare gli oneri LAMal (moroso riluttante) oppure no (moroso in difficoltà). In questo senso una sospensione potrebbe allora aver interessato persone fragili che avrebbero piuttosto dovuto essere sostenute e non penalizzate nella presa a carico delle prestazioni sanitarie da parte della loro cassa malati.

Dall'analisi della SUPSI del 2016 risulta in effetti che, a fine 2015, una netta maggioranza degli assicurati sospesi iscritti in *black list* (2'180 rispetto a 2'540³⁶) apparteneva a questa categoria, cioè di persone che non si erano presentate all'appuntamento in Comune e questa percentuale è rimasta costante negli anni seguenti³⁷.

4.2.2 Onere amministrativo per i Comuni e per gli assicurati morosi

I Comuni hanno messo in rilievo come la procedura di gestione dei morosi comporti per loro un importante onere amministrativo (in particolare per i piccoli Comuni), non sufficientemente compensato dalla retribuzione attualmente prevista dalla legge.

³⁶ Rapporto del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2016 n. 7243, 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).

³⁷ Fonte: dati Istituto delle assicurazioni sociali.

I rappresentanti dei Comuni hanno inoltre sottolineato come gli stessi assicurati morosi abbiano talvolta faticato a reperire tutta la documentazione che era loro stato chiesto di portare al colloquio.

4.2.3 Riduzione dei premi

Fra le aree da migliorare i membri del gruppo di lavoro che rappresentano i Comuni annoverano anche l'attuale procedura di richiesta di riduzione dei premi, ritenuta troppo macchinosa: a mente dei Comuni la procedura dovrebbe essere snellita, la decisione sul diritto a questa prestazione sociale emanata più celermente per evitare situazioni di morosità perlomeno³⁸ nel pagamento dei premi LAMal, creando una sorta di corsia preferenziale per i morosi LAMal.

4.2.4 Comunicazione

Il gruppo di lavoro ha concordato sulla necessità di migliorare la comunicazione fra l'Istituto delle assicurazioni sociali ed i Comuni, rispettivamente fra i Comuni ed i loro cittadini. In particolare il contenuto e lo stile di comunicazione del Cantone e dei Comuni verso gli assicurati morosi è ritenuto di fondamentale importanza per portare gli utenti a reagire e consentire ai Comuni di attivare, nell'eventualità, i necessari aiuti sociali; in questo contesto, sono da sottolineare le esperienze dei Comuni di Lugano rispettivamente Locarno che hanno ridotto il loro tasso di mancata comparizione dal 50% al 35% rispettivamente dal 40% al 21% grazie ad una migliore comunicazione con gli assicurati morosi del loro comprensorio.

³⁸ Si ricorda che, ancorché al beneficio della riduzione dei premi (così come di altre prestazioni sociali, federali o cantonali), è possibile essere in mora con il pagamento dei premi di cassa malati LAMal (laddove il premio dovesse essere più elevato rispetto all'importo della riduzione di premio concessa dal Cantone, ciò che avviene se si sceglie un modello più caro o una cassa malati meno economica) oppure diventare moroso perché non si sono pagate le partecipazioni LAMal (che non sono prese a carico né dalla riduzione di premio né dalle altre prestazioni sociali).

4.2.5 Mancanza di una banca dati ai fini di prevenzione e possibilità di cambiare cassa malati

È stata evidenziata la mancanza di una banca dati contenente i nominativi degli assicurati morosi, da poter condividere a scopo di prevenzione. Si è inoltre rilevata come critica l'impossibilità per i morosi di cambiare cassa malati.

4.3 Collaborazione con altri enti

Come detto, vi sono enti che sono direttamente o indirettamente coinvolti nella procedura ed il cui approccio e comportamento possono influire sul numero degli assicurati morosi, rispettivamente sull'importo della fattura a carico degli enti pubblici per gli assicurati insolventi.

4.3.1 Collaborazione con gli Uffici di esecuzione e fallimento

Il gruppo di lavoro ha espresso l'impressione che, in alcuni casi, da parte degli Uffici di esecuzione vi fosse stata una certa sbrigatività nel rilasciare gli attestati di carenza dei beni nei confronti delle casse malati, di fatto per non aver analizzato a fondo se il debitore disponesse o meno dei mezzi finanziari per onorare gli oneri LAMal. In particolare i rappresentanti dei Comuni hanno evocato situazioni concrete nelle quali detti uffici avevano rilasciato un attestato di carenza dei beni mentre, al contrario, il Comune era in possesso di informazioni che attestavano come il debitore sarebbe stato in grado di pagare gli oneri LAMal scoperti.

La questione è stata discussa il 31 agosto 2022 con l'avv. Fernando Piccirilli, capo della Sezione di esecuzione e fallimento presso il Dipartimento delle istituzioni³⁹, nell'intento di sensibilizzare l'autorità di incasso forzato sull'importanza di rispettare rigorosamente la procedura, onde evitare che il Cantone e i Comuni vengano chiamati a prendersi a carico l'85% degli oneri LAMal lasciati impagati da assicurati etichettati quali insolventi (grazie all'attestato di carenza dei beni) quando, al contrario, essi sarebbero stati in grado di pagare.

³⁹ Presenti la consulente avv. Anna Trisconi Rossetti ed i membri del gruppo di lavoro Sergio Montorfani e Siro Realini.

Premettendo come circa l'80%-90% degli attestati di carenza beni sono statisticamente corretti, da parte dell'avv. Piccirilli è stato espresso l'impegno ad ulteriormente sensibilizzare i funzionari degli uffici di esecuzione sul rispetto della procedura al momento della valutazione delle condizioni economiche del debitore in vista di determinare se procedere con un pignoramento oppure al rilascio dell'attestato di carenza dei beni.

Il gruppo di lavoro ritiene che la disponibilità espressa dal rappresentante dell'autorità d'esecuzione forzata ai sensi della LEF è sicuramente apprezzabile nel contesto legislativo attuale e assumerà una ulteriore valenza in rapporto alle future modifiche che interesseranno la LEF in relazione agli oneri LAMal (di cui si è già detto al capitolo 1.2).

4.3.2 Collaborazione con gli Uffici di tassazione

Il 12 settembre 2022 con l'avv. Anna Maestrini, vicedirettore della Divisione delle contribuzioni⁴⁰ si è inteso sensibilizzare l'autorità fiscale sulle conseguenze delle tassazioni d'ufficio che possono compromettere l'accesso alle prestazioni sociali rispettivamente il mantenimento delle stesse e, di conseguenza, generare situazioni di insolvenza per oneri LAMal che il Cantone e i Comuni devono poi prendere a carico in ragione del noto meccanismo dell'85%.

L'avv. Maestrini ha osservato come l'autorità fiscale abbia già recepito la problematica e da alcuni anni abbia già intrapreso diverse misure (quali formazione interna e sensibilizzazione dei tassatori), atte a migliorare la gestione delle tassazioni d'ufficio (che costituiscono ora l'ultima ratio). L'avv. Maestrini ha inoltre ricordato che l'autorità fiscale ha concordato da ottobre 2020 con l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento una fornitura periodica di dati (sulla scorta di tabelle excel) con i nominativi degli assicurati al beneficio della prestazione assistenziale, proprio allo scopo di evitare in questi casi l'emanazione di una tassazione d'ufficio.

Con questa premessa, si è chiesta la disponibilità dell'Autorità fiscale ad ampliare l'accesso della Divisione delle contribuzioni ai dati di altre prestazioni sociali, sulla scorta di procedure informatiche di richiamo, da codificare. Il 19 settembre 2022 l'avv. Maestrini ha confermato

⁴⁰ Presenti la consulente avv. Anna Trisconi Rossetti, il membro del gruppo di lavoro Siro Realini e la signora Sara Duric della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

(via mail) l'interesse dell'Autorità fiscale ad ottenere maggiori informazioni quando necessarie alla procedura di accertamento e/o di incasso delle imposte (a tale scopo ha chiesto di poter disporre di una lista dei potenziali dati), a condizione che il passaggio delle informazioni avvenga in maniera automatizzata o comunque tramite procedure che non appesantiscano il lavoro amministrativo degli uffici coinvolti.

Il gruppo di lavoro ritiene apprezzabile il cambiamento intervenuto negli ultimi anni in seno alla Divisione delle contribuzioni nell'ambito della gestione delle tassazioni d'ufficio; ritiene inoltre che la disponibilità espressa dall'Autorità fiscale di lavorare su un progetto mirato a codificare delle procedure informatiche di richiamo per tutte le prestazioni sociali consentirà di ulteriormente migliorare la già buona collaborazione interistituzionale, a vantaggio di tutti gli attori coinvolti nella procedura di gestione dei morosi e delle finanze pubbliche. Come ovvio, ciò implicherà per le Autorità cantonali coinvolte (cioè la Divisione delle contribuzioni e le unità amministrative del Dipartimento della sanità e della socialità che gestiscono prestazioni sociali) di dover avviare un progetto interno – la cui tempistica e la necessità di risorse dovrà essere definita – e quindi costituire un gruppo di lavoro *ad hoc*.

4.3.3 Collaborazione con le casse malati

Senza dubbio, nella procedura che interessa i morosi, i sospesi e gli insolventi LAMal le casse malati hanno un ruolo centrale.

Per quanto concerne gli assicurati morosi, il gruppo di lavoro ha espresso l'impressione che le casse malati siano poco propense a concedere dilazioni di pagamento prima dell'avvio delle esecuzioni – anche laddove ve ne sarebbero le condizioni e ciò avrebbe potuto sanare la situazione debitoria dell'assicurato in ritardo con i pagamenti, evitando così che egli diventasse sospeso prima e insolvente in un secondo tempo – preferendo avviare sistematicamente una procedura esecutiva in caso di oneri LAMal non pagati, tanto poi Cantone e Comuni ne rimborsano l'85%. Ciò detto, il gruppo reputa che una maggiore propensione e disponibilità da parte delle casse malati a valutare di concedere dilazioni di pagamento ai loro assicurati (laddove ve ne fossero le condizioni) eviterebbe che l'assicurato diventi moroso (e, in seguito, se del caso, insolvente).

Quanto agli assicurati insolventi, il gruppo di lavoro ha ritenuto che una maggiore propensione e disponibilità delle casse malati a chiedere la riconduzione del pignoramento del salario presso il datore di lavoro di un ulteriore anno (che, dall'esperienza delle Casse

di compensazione nell'ambito dei contributi sociali AVS/AI/IPG porta innegabili vantaggi economici) invece che l'attestato di carenza dei beni concorrerebbe a contenere la fattura a carico del Cantone e dei Comuni per gli assicurati insolventi LAMal.

Il gruppo di lavoro ha infine sottolineato come la qualità dei dati che le casse malati devono trasmettere al Cantone per quanto concerne gli assicurati morosi debba essere migliorata.

Non essendo pensabile un incontro con tutte le casse malati attive in Ticino, le 3 criticità sopra esposte sono state discusse il 14 settembre 2022 con i signori Axel Reichlmeier e Ivo Giudicetti di Santésuisse⁴¹: ai rappresentanti di Santésuisse è così stato chiesto di informare le loro affiliate dell'avvenuto incontro e sensibilizzarle ad accogliere le richieste del gruppo di lavoro. Da parte dei rappresentanti di Santésuisse v'è stata disponibilità a tematizzare i primi due argomenti con le casse malati, rispettivamente il terzo con il gruppo di lavoro federale che si occupa dello scambio dei dati fra casse malati e Cantoni. Naturalmente i rappresentanti di Santésuisse hanno sottolineato che saranno poi le casse malati a dover decidere se dar seguito alle richieste e, quindi, decidere se modificare le loro prassi nell'ambito della gestione degli oneri LAMal scoperti e del loro incasso, rispettivamente ad intervenire per migliorare la qualità dei dati inviati al Cantone.

Il gruppo lavoro auspica che l'intervento di Santésuisse possa concretamente portare a un cambiamento di atteggiamento delle casse malati e, quindi, a concedere dilazioni di pagamento prima dell'avvio delle esecuzioni, rispettivamente a ricondurre il pignoramento in luogo di chiedere sistematicamente l'attestato di carenza dei beni.

4.3.4 Collaborazione con le Autorità regionali di protezione

In applicazione dell'art. art. 22o LCAMal⁴², fra il 2013 e il 2019, l'Istituto delle assicurazioni sociali ha segnalato alle Autorità regionali di protezione 21 nominativi di assicurati morosi maggiorenni con posizioni debitorie particolarmente gravi (non solo riferite a oneri LAMal).

⁴¹ Presenti la consulente avv. Anna Trisconi Rossetti e il membro del gruppo di lavoro Siro Realini.

⁴² A mente del quale per l'assicurato maggiorenne che presenta una situazione economica che gli permetterebbe di pagare gli oneri LAMal, il Cantone può presentare formale segnalazione all'autorità tutoria per l'adozione di eventuali misure a protezione.

Dai dati in possesso del Cantone, il gruppo di lavoro ha preso atto che non v'è praticamente stata reazione da parte delle Autorità di protezione⁴³.

In occasione dell'incontro del 23 settembre 2022⁴⁴ con alcuni Presidenti, presente anche un'ispettrice della Camera di protezione, si è avuto modo di chiarire come invero, dal punto di vista legislativo, i margini di manovra di tali Autorità siano assai ridotti. In particolare è stato rilevato come nei confronti di una persona maggiorenne in pratica non possa essere istituita una misura di protezione⁴⁵ per il solo fatto di non aver provveduto a pagare gli oneri LAMal (o qualsiasi altro debito), in quanto ciò non la qualifica quale bisognosa di protezione nel senso dalle disposizioni del Codice civile svizzero applicabili in materia (in particolare l'art. 388 CCS). Diversamente, l'Autorità di protezione ha confermato di essere tenuta a prendere provvedimenti se all'interno della famiglia vi è un minorenni, sottolineando come in questo caso le disposizioni del Codice civile svizzero applicabili sono diverse e più severe (in particolare gli artt. 307 e 308 CCS e anche, se ricorressero gli estremi, gli art. 325 e segg. CCS). L'Autorità di protezione ha infine chiarito come, anche qualora venisse istituita una misura prevista dal Codice civile svizzero, il Cantone (o il Comune) che avesse fatto la segnalazione non potrà esserne informato per una questione di protezione dei dati.

Il gruppo di lavoro prende atto dei chiarimenti forniti dall'Autorità di protezione. Con ciò, in futuro l'Istituto delle assicurazioni sociali è chiamato a ragionevolmente segnalare i casi alle Autorità di protezione solo se all'interno della famiglia del moroso vi è almeno un figlio minorenne.

⁴³ I casi segnalati hanno interessato le seguenti ARP: 1 caso Bellinzona, 10 Capriasca, 1 Chiasso, 1 Giubiasco, 2 Locarno, 1 Losone, 2 Mendrisio e 3 Minusio. Sono pervenute al Cantone 2 risposte da parte dell'ARP di Capriasca (si è indicato che il caso sarebbe stato preso a carico dall'assistente sociale del Comune, che però era già stato previamente avvisato dal Cantone tramite la segnalazione del Cantone all'ARP stessa) e 1 dall'ARP di Minusio (si è indicato che non si sarebbe proceduto all'istituzione di alcuna misura in quanto, a quel momento, non ve ne erano le condizioni e si è consigliato al Cantone di segnalare il caso alla Lega contro il cancro). Da parte delle altre ARP al Cantone non è pervenuta alcuna risposta.

⁴⁴ Presenti la consulente avv. Anna Trisconi Rossetti e i membri del gruppo di lavoro Siro Realini, Davide Restelli (Comune di Lugano) e Andrea Bianchi (Comune di Chiasso).

⁴⁵ Ad esclusione dell'amministrazione di sostegno (art. 393 CCS), che richiede però il consenso dell'interessato e non implica la nomina di un curatore ma di un semplice coach, che garantisce un accompagnamento della persona e non implica una sua rappresentanza.

5. Riflessioni conclusive e misure proposte

5.1 Premessa

Stante la LAMal, ogni persona domiciliata in Svizzera è tenuta ad assicurarsi per le cure medico-sanitarie e quindi ad affiliarsi ad una cassa malati (per principio) di sua scelta (artt. 3 cpv. 1 e 4 LAMal).

Preso atto del catalogo delle prestazioni sanitarie (uguale per tutti gli assicurati) che l'assicuratore scelto deve garantire per le diverse situazioni illustrate dalla legge e della rispettiva entità dei costi assunti (art. 24 e segg. risp. 32 e segg. LAMal), dal suo canto l'assicurato è tenuto a pagare dei premi per principio uguali per tutti (art. 61 e segg. LAMal) ed assumersi una parte delle spese sanitarie sotto forma di franchigia e partecipazioni ai costi (art. 64 e segg. LAMal).

Per gli assicurati di condizione economica modesta, il regime federale prevede poi un sistema di erogazione di sussidi (art. 65 LAMal) sotto forma di riduzione dei premi, nel quale i Cantoni hanno un ruolo importante potendone determinare le condizioni e, quindi, la cerchia dei beneficiari.

Pagare gli oneri LAMal (premi, partecipazioni e spese) è quindi un obbligo per tutti i cittadini domiciliati in Svizzera.

Considerato che il sistema sanitario svizzero è fondato sul principio di mutualità, quando tutti i cittadini onorano i loro impegni in applicazione del principio della responsabilità individuale sancito dall'art. 6 della Costituzione federale, ne beneficia la spesa sanitaria, in quanto tale agire concorre a contenere l'aumento dei premi di cassa malati per l'assicurazione sociale ed obbligatoria contro le malattie ai sensi della LAMal. Al contrario, non pagare gli oneri LAMal comporta una serie di conseguenze negative, sia nell'ottica della coesione sociale che per quanto concerne la spesa per la collettività degli assicurati assoggettati alla LAMal, nonché quella a carico dello Stato, in particolare i Cantoni e i Comuni in ragione del più volte illustrato meccanismo dell'85%.

In questa ottica, contenere la preoccupante progressione del numero degli assicurati morosi consente di contenere anche il fenomeno degli insolventi che grava sulla spesa a carico degli enti pubblici (Cantone e Comuni).

È con questo duplice intento che si è mosso il gruppo di lavoro nel formulare le sue proposte per rendere più efficace il sistema di gestione degli assicurati morosi LAMal.

In evasione del mandato conferitogli ed in esito alle attività svolte nonché agli approfondimenti esperiti, il gruppo di lavoro propone in sintesi di adottare le seguenti misure: (1) riattivare l'invio ai Comuni dei nominativi degli assicurati morosi, (2) migliorare la comunicazione ed adottare una serie di misure preventive, (3) istituire l'obbligo per l'assicurato moroso di presentarsi in Comune quando viene convocato, (4) selezionare i casi da segnalare alle Autorità regionali di protezione per l'adozione di una misura e (5) disporre affinché gli assicurati morosi possano essere supportati e sostenuti da un'assistente sociale.

5.2 Riattivazione delle segnalazioni ai Comuni

Dal 1° aprile 2020 il Consiglio di Stato ha “congelato” la *black list* in ragione della situazione pandemica dovuta al Covid-19 e delle conseguenti restrizioni ordinate dal Consiglio federale: la decisione è dunque stata presa per motivi sanitari. Da questa data è così stato chiesto agli assicuratori malattia di garantire l'assunzione delle cure per tutti gli assicurati e ripristinare le coperture per quelli che erano stati sospesi in precedenza e figuravano quindi sulla *black list*.

Considerato che l'attuale art. 22g cpvv. 2 e 3 LCAMal prevede che il Cantone deve trasmettere ai Comuni i nominativi degli assicurati morosi LAMal per verificare se trattasi di morosi riluttanti o di morosi in difficoltà di modo che tale invio è finalizzato a valutare se notificare la sospensione dell'assunzione dei costi delle prestazioni (e, quindi, è finalizzato all'iscrizione nella *black list*), stante il congelamento della *black list* da aprile 2020 l'Istituto delle assicurazioni sociali non ha più segnalato alcun caso ai Comuni.

Il gruppo di lavoro ritiene che qualsiasi misura mirata a migliorare il sistema di gestione dei morosi non possa prescindere dalla riattivazione delle segnalazioni ai Comuni che, con ciò, potrebbero riappropriarsi del ruolo di prossimità perso negli ultimi due anni a seguito del congelamento della *black list*.

A tal proposito è indispensabile che il Legislatore decida, con la finalità di contenere il numero degli assicurati morosi e degli assicurati insolventi nonché della spesa a carico degli enti pubblici, se l'agire dei Comuni debba essere finalizzato:

- alla sospensione dell'assunzione dei costi delle prestazioni (come prevede la legislazione attuale), oppure
- a garantire ai Comuni di poter convocare gli assicurati morosi, valutare la loro situazione e fornire la necessaria consulenza sociale per accompagnarli nel sanare gli oneri LAMal scoperti.

Quanto al primo punto, i rappresentanti dei Comuni ritengono che la *black list* vada ripristinata, per il suo importante effetto deterrente, quantomeno per una parte degli assicurati morosi. In relazione al secondo punto, si sottolinea che si renderebbe necessaria una modifica della LCAMal per disporre della necessaria base legale formale; sarebbe inoltre necessario adeguare il decreto esecutivo concernente la legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 9 settembre 2014 che disciplina il compenso ai Comuni.

5.3 Miglioramento della comunicazione e misure preventive

Per quanto concerne la corrispondenza del Cantone e quelle dei Comuni indirizzate ai morosi, il gruppo di lavoro ritiene che il contenuto debba essere snellito, la documentazione da produrre debba limitarsi all'indispensabile e lo stile debba essere migliorato, eventualmente facendo capo ad un esperto in comunicazione ed eventualmente in più lingue per raggiungere efficacemente anche le fasce della popolazione che non si esprimono bene in italiano. In particolare i Comuni dovrebbero adottare una procedura univoca ed una corrispondenza uguale per tutti. Lo scopo che si prefigge questa misura sarebbe di agevolare il dialogo con l'assicurato moroso e, quindi, puntare sulla missione di servizio dell'ente pubblico piuttosto che sulla sua stigmatizzazione per non aver pagato gli oneri LAMal. Ciò quantomeno per le prime prese di contatto in quanto, come già detto, qualora il moroso fosse reticente nel non presentarsi in Comune, dopo l'invio della prima lettera con la richiesta di presentarsi per il colloquio di valutazione e di un richiamo, si dovrà arrivare ad emanare una decisione formale con l'ordine di comparsa e la comminatoria penale.

Il gruppo di lavoro propone di affiancare questa misura ad ulteriori interventi di prevenzione, che necessitano il coinvolgimento e la disponibilità di altre unità amministrative del Cantone o esterne al Cantone. Segnatamente si propone che l'Ufficio della migrazione alleghi un

opuscolo informativo sulla Ripam al rilascio del permesso B, che le scuole medie e superiori cantonali propongano corsi sulle casse malati, che gli Uffici regionali di collocamento e le Casse di disoccupazione segnalino alle persone in cerca d'impiego la possibilità di chiedere la riduzione di premio. Inoltre il gruppo di lavoro è del parere che si debbano attivare mirate strategie e interventi a livello cantonale, ad esempio rafforzando gli sportelli di supporto (quali ad esempio SOS debiti) già attivi sul territorio.

Si chiede infine al Consiglio di Stato di istituire un ulteriore gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle unità amministrative interessate e del Centro sistemi informativi, con l'obiettivo di codificare le procedure informatiche di richiamo mirate a garantire alla Divisione delle contribuzioni l'accesso alle banche dati riferite alle prestazioni sociali cantonali e federali, allo scopo di consentire a detta Autorità di effettuare tassazioni aderenti alla realtà finanziaria del contribuente, evitando nel limite del possibile le tassazioni d'ufficio (cfr. capitolo 4.3.2).

5.4 Istituzione dell'obbligo per il moroso di presentarsi in Comune

Un'area dell'attuale procedura identificata come particolarmente problematica dal gruppo di lavoro consiste nel fatto che un gran numero di assicurati morosi non dava seguito alla convocazione del Comune, in particolare considerando che l'attuale legislazione non prevede alcun obbligo di presentarsi: in media si trattava di circa la metà degli assicurati convocati⁴⁶. Per il Comune non v'era quindi modo di sapere se si trattava di morosi riluttanti, che il Comune avrebbero potuto sensibilizzare a pagare gli oneri LAMal scoperti e per i quali, caso contrario, il Cantone avrebbe potuto preavvisare la sospensione, oppure di morosi in difficoltà, per i quali il Comune avrebbe potuto attivare i necessari aiuti sociali.

Il gruppo di lavoro ritiene che per (quantomeno) mitigare l'importante criticità sopra descritta si debba introdurre nella legge l'obbligo per l'assicurato moroso LAMal di dar seguito alla convocazione e, quindi, di doversi presentare in Comune.

⁴⁶ Con l'eccezione dei Comuni di Lugano e Locarno che negli ultimi periodi prima di aprile 2020 erano arrivati ad un tasso di mancata comparsa del 35% rispettivamente del 21%.

Questa misura potrebbe essere attuata indipendentemente dalla decisione che il Legislatore adotterà sulle sorti della *black list*. La misura necessiterebbe di codificare nella LCAMal una specifica base legale formale (l'obbligo di comparire), con riferimento agli artt. 21 e 22 LPAm⁴⁷. Nel rispetto delle disposizioni che regolano la procedura amministrativa, dopo una prima convocazione a mezzo lettera semplice ed un richiamo in via di raccomandata (eventualmente da far consegnare tramite la polizia comunale), in caso di mancata comparsa l'ordine di comparizione dovrebbe essere sancito tramite una decisione formale emanata dal Comune (art. 2 cpv. 1 LPAm) con la comminatoria della multa prevista dall'art. 292 CPS⁴⁸ (multa che sarebbe gestita dal Ministero Pubblico, previa segnalazione dell'Istituto delle assicurazioni sociali).

Peraltro, non va disatteso che l'art. 28 cpv. 1 LPGa impone agli assicurati l'obbligo di collaborare gratuitamente all'esecuzione delle leggi d'assicurazione sociale, nel novero delle quali rientra anche la LAMal (e, di conseguenza, la LCAMal), di modo che anche questa normativa supporterebbe il citato ordine di presentarsi in Comune.

5.5 Intervento dell'Autorità regionale di protezione in presenza di minorenni

Come si è già detto (cfr. capitolo 4.3.4) l'Autorità preposta può intervenire, istituendo una misura di protezione, solo se all'interno della famiglia vi è almeno un figlio minorenne. Per i maggiorenni, in effetti, in occasione dell'incontro del 23 settembre 2022 è stato detto chiaramente come il fatto di non aver pagato gli oneri LAMal (o qualsiasi altro debito) non qualifica la persona quale bisognosa di protezione: altrimenti detto, nell'ottica delle misure di protezione previste dal CCS, ognuno è libero di scegliere il suo stile di vita e, quindi, di decidere cosa pagare e cosa non pagare, anche per quanto la legge definisce obbligatorio.

Ciò detto, il gruppo di lavoro ritiene che le segnalazioni dell'Istituto delle assicurazioni sociali alle Autorità di protezione previste dall'art. 22o LCAMal debbano essere effettuate solo laddove all'interno della famiglia del moroso LAMal vi è almeno un figlio minorenne. Con ciò

⁴⁷ Che si applica ai procedimenti di diritto amministrativo definibili mediante decisione di autorità cantonali, comunali, patriziali, consortili e parrocchiali, di enti cantonali e comunali autonomi, come pure di istanze ed organismi indipendenti dall'amministrazione cantonale che statuiscono nell'adempimento di un compito di diritto pubblico ad essi affidato dal Cantone (art. 1 cpv. 1 LPAm).

⁴⁸ Questa disposizione prevede che chiunque non ottempera ad una decisione a lui intimata da una autorità competente o da un funzionario competente sotto comminatoria della pena prevista nel presente articolo, è punito con la multa.

l'Autorità di protezione potrà adottare le opportune misure previste dal CCS: ammonire i genitori oppure impartire loro istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione e designare una persona o un ufficio idoneo che abbia diritto di controllo e informazione (art. 307 CCS), rispettivamente nominare un curatore affinché consigli ed aiuti i genitori nella cura del figlio oppure, nei casi più gravi, lo rappresenti in particolari situazioni o quando i genitori sono stati privati dell'autorità parentale (artt. 308 e 325 e segg. CCS).

5.6 Accompagnamento dell'assicurato moroso tramite la figura dell'assistente sociale

I motivi che conducono al mancato pagamento degli oneri LAMal e, quindi, ad una situazione di morosità che induce la cassa malati ad avviare una procedura esecutiva per l'incasso forzato possono essere diversi. Taluni assicurati possono aver scelto volontariamente di non pagare ritenendo, ad esempio, di essere giovani e sani e di non aver bisogno di alcuna copertura da parte di una cassa malati, altri possono presentare un disagio economico (eventualmente momentaneo) dovuto a problemi lavorativi o di salute. Inoltre, come già detto (cfr. nota 27), statisticamente le persone che non pagano gli oneri LAMal hanno in molti casi una situazione debitoria complessa, quindi con altri debiti a carico. Come sia, si tratta di persone che hanno bisogno di essere sostenute da personale qualificato, che possa accompagnarle nel potersi districare nella non sempre facile rete di prestazioni sociali, nel poter interloquire con le casse malati che (come detto) non sono sempre ben disposte a concedere dilazioni di pagamento o piani di rateazione e nel poter fare un piano finanziario mirato a sanare le posizioni debitorie.

Il gruppo di lavoro ritiene che idonea a fornire questo accompagnamento sia l'assistente sociale, figura professionale della quale però non tutti i Comuni dispongono. Per garantire la messa in atto di questa misura sarebbe, quindi, necessario introdurre nella legislazione cantonale (probabilmente la LOC) l'obbligo per i Comuni di dotarsi della figura dell'assistente comunale o quantomeno intercomunale.

Pur se conscio che per principio l'assistente sociale non potrebbe sostituirsi all'assicurato moroso e, quindi, rappresentarlo nei suoi atti (come, al contrario, potrebbe fare un curatore formalmente designato come tale dall'Autorità tutoria) – a meno che il moroso sia d'accordo di sottoscrivere una procura in favore dell'assistente sociale –, il gruppo di lavoro ritiene che

quantomeno questa figura professionale potrebbe garantire un servizio fondamentale nel rendere più efficace l'attuale sistema di gestione dei morosi, contenendone il numero.

6. Elenco delle abbreviazioni

LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994; RS 832.10
OAMal	Ordinanza sull'assicurazione malattie del 27 giugno 1995; RS 832.102
LCAMal	Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997; RL 853.100
RLCAMal	Regolamento della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 29 maggio 2012; RL 853.110
DE LCAMal	Decreto esecutivo concernente la legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997, del 9 settembre 2014; RL 853.160
LPC	Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 6 ottobre 2006 (RS 831.30)
LPGA	Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (RS 830.1)
LEF	Legge federale sulla esecuzione e sul fallimento dell'11 aprile 1889 (RS 281.1)
LGC	Legge sul Gran Consiglio e rapporti con il Consiglio di Stato del 24 febbraio 2015 (RL 171.100)
Cost. cant.	Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 (RL 101.000)
LPAm	Legge sulla procedura amministrativa del 24 settembre 2013 (RL 165.100)
CPS	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0)
CCS	Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (RS 210)
LOC	Legge organica comunale del 10 marzo 1987 (RL 181.100)
ALC	Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone del 21 giugno 1999 (RS 0.142.112.681)
LStrl	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 16 dicembre 2005 (RS 142.20)
OASA	Ordinanza federale sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa del 24 ottobre 2007 (RS 142.201)

7. Documenti

1	Michele Egloff, <i>Studio sul fenomeno degli assicurati morosi</i> , su mandato del Consiglio di Stato, SUPSI, Luglio 2009
2	Michele Egloff, <i>Casse malati: assicurati morosi, sospesi e insolventi in Ticino, Aggiornamento e approfondimento dello studio del 2009 sul fenomeno degli assicurati morosi</i> , su mandato dell'Istituto delle assicurazioni sociali, SUPSI, Ottobre 2010
3	Ordine dei medici del Cantone Ticino, <i>Art. 64a LAMal, Tra passato e futuro, con una riflessione sul presente</i>
4	Messaggio del Consiglio di Stato del 28 settembre 2011 n. 6534, <i>Modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997: assicurati morosi, sospesi e insolventi</i>
5	Rapporto di maggioranza della Commissione speciale sanitaria del 9 dicembre 2011 n. 6534R1 sul messaggio del 28 settembre 2011 concernente la <i>Modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997: assicurati morosi, sospesi e insolventi</i>
6	Rapporto di minoranza della Commissione speciale sanitaria del 9 dicembre 2011 n. 6534R2 sul messaggio del 28 settembre 2011 concernente la <i>Modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997: assicurati morosi, sospesi e insolventi</i>
7	Risposta del Consiglio di Stato del 19 febbraio 2013 (RG 712), Interrogazione dell'8 ottobre 2012 n. 235.12 della deputata Michela Delcò Petralli, <i>Assicurati morosi: quale efficacia e quali costi hanno avuto la sospensione delle prestazioni assicurative?</i>
8	Eric Stephani, <i>Indebitamento: tra forme di credito e arretrati di pagamento, L'ora della statistica pubblica</i> , Rivista Dati-Statistiche e società, USTAT, Maggio 2016
9	Michele Egloff, <i>Assicurati morosi, sospesi e insolventi in Ticino, Valutazione dell'applicazione cantonale dell'art. 64a LAMal cpv. 7 entrato in vigore il 1° gennaio 2012</i> , su mandato dell'Istituto delle assicurazioni sociali, SUPSI, Settembre 2016
10	Rapporto del Consiglio di Stato del 26 ottobre 2016 n. 7243, <i>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)</i>
11	Michele Egloff, <i>Ma chi sono gli assicurati morosi "riluttanti"?</i> , Rivista Dati-Statistiche e società, SUPSI, Ottobre 2017
12	Maurizio Bigotta, Anna Bracci, Spartaco Greppi, <i>Assicurati sospesi dalle prestazioni LAMal: profilo e fattori di rischio</i> , su mandato dell'Istituto delle assicurazioni sociali, SUPSI, Gennaio 2018
13	Rapporto del Consiglio di Stato del 24 agosto 2022 sull'iniziativa parlamentare 18 settembre 2007 presentata nella forma generica da Luca Pagani e Raffaele De Rosa <i>per una trattenuta alla fonte del premio dell'assicurazione malattia obbligatoria quale primo passo per contenere l'esplosione del numero di assicurati morosi</i> ; n. 390
14	Iniziativa parlamentare depositata in forma generica da Ivo Durisch e cofirmatari il 21 giugno 2018 <i>Eliminiamo subito le blacklist nel Cantone Ticino</i> ; IG656 (inevasa)

8. Glossario

Black list	Elenco, accessibile ai fornitori di prestazioni sanitarie, degli assicurati nei confronti dei quali è stata sospesa l'assunzione delle prestazioni sanitarie da parte della cassa malati, su preavviso del Cantone
Assicurato moroso	Persona in mora con il pagamento degli oneri LAMal (premi e partecipazioni) per la quale la cassa malati ha avviato una procedura esecutiva ai sensi della LEF per l'incasso forzato
Moroso riluttante	Persona in mora con il pagamento degli oneri LAMal (premi e partecipazioni) per la quale la cassa malati ha avviato una procedura esecutiva che, dall'accertamento esperito dal suo Comune di domicilio, avrebbe i mezzi finanziari per onorare i suoi debiti
Moroso in difficoltà	Persona in mora con il pagamento degli oneri LAMal (premi e partecipazioni) per la quale la cassa malati ha avviato una procedura esecutiva che, dall'accertamento esperito dal suo Comune di domicilio, non dispone dei mezzi finanziari per onorare i suoi debiti
Assicurato sospeso	Persona alla quale, in esito alla procedura esecutiva promossa dalla cassa malati, su preavviso del Cantone la cassa malati ha sospeso l'assunzione dei costi delle prestazioni sanitarie
Assicurato insolvente	Assicurato moroso nei confronti del quale è stato rilasciato un attestato di carenza dei beni in esito alla procedura esecutiva promossa dalla cassa malati e per la quale il Cantone è tenuto ad assumere l'85% degli oneri LAMal (premi, partecipazioni e franchigia), oltre agli interessi di mora ed alle spese esecutive, mentre la cassa malati deve rimborsare al Cantone il 50% di quanto è riuscita a recuperare in via esecutiva
Assicurato tutelato	Assicurato moroso al quale, tramite le prestazioni sociali, lo Stato (Cantone o Confederazione) garantisce il pagamento del premio LAMal

9. Allegato 1: ripartizione dei morosi per Comune

Avvertenza preliminare

Gli assicurati morosi dei Comuni che hanno lo stesso numero di avviamento postale sono conteggiati in modo univoco; non sarebbe infatti stato pensabile effettuare un conteggio manuale in quanto esso avrebbe richiesto uno sproporzionato investimento di tempo.

Comune	2020	2021	2022	Totale dal 2020 al 31.08.2022
Acquarossa	136	129	91	356
Agno	281	291	215	787
Airolo	41	49	29	119
Alto Malcantone	44	48	34	126
Aranno	27	27	18	72
Arbedo-Castione	260	290	182	732
Arogno	57	53	34	144
Ascona	239	259	158	656
Astano	25	31	21	77
Avegno e Gordevio	48	50	39	137
Balerna	197	208	161	566
Bedano	49	52	31	132
Bedigliora, Curio, Migliegla, Novaggio e Tresa	456	509	390	1'355
Bedretto	1	2	4	7
Bellinzona	2'339	2'551	1'754	6'644
Biasca	379	393	284	1'056
Bioggio e Vernate	151	155	92	398
Bissone	49	46	39	134
Blenio	78	88	48	214
Bodio	158	170	136	464
Bosco Gurin	2	2	1	5
Breggia	60	60	40	160
Brione sopra Minusio	32	27	27	86
Brissago	88	85	53	226
Brusino Arsizio	28	18	12	58
Cademario	32	36	21	89

Comune	2020	2021	2022	Totale dal 2020 al 31.08.2022
Cadenazzo	333	342	226	901
Campo Vallemaggia	2	2	1	5
Canobbio	101	106	70	277
Capriasca	205	218	148	571
Caslano	171	192	139	502
Castel San Pietro	56	75	40	171
Centovalli	52	66	42	160
Cerentino	2	2	1	5
Cevio	52	69	48	169
Chiasso	723	788	510	2'021
Coldrerio	107	112	80	299
Collina d'Oro	174	189	142	505
Comano	24	16	19	59
Cugnasco-Gerra	160	151	106	417
Cureglia	46	51	37	134
Dalpe	13	12	4	29
Faido	136	139	100	375
Gambarogno	299	318	204	821
Giornico	82	80	44	206
Gordola	202	215	143	560
Grancia	40	46	23	109
Gravesano	62	58	49	169
Isonne	7	9	7	23
Lamone + Cadempino	268	326	234	828
Lavertezzo	83	72	45	200
Lavizzara	14	15	2	31
Linescio	3	3	4	10
Locarno e Muralto	2'002	2'161	1'493	5'656
Losone	319	335	208	862
Lugano, Massagno e Paradiso	8'048	8'177	6'060	22'285
Lumino	51	62	43	156
Maggia	81	101	57	239
Magliaso	62	76	42	180

Comune	2020	2021	2022	Totale dal 2020 al 31.08.2022
Manno	34	41	20	95
Melide	116	134	86	336
Mendrisio	714	776	494	1'984
Mergoscia	1	1	2	4
Mezzovico-Vira	59	56	29	144
Minusio	279	311	208	798
Monteceneri	245	264	185	694
Morbio Inferiore	204	241	157	602
Morcote	44	29	25	98
Muzzano	30	35	10	75
Neggio	17	12	9	38
Novazzano	59	76	54	189
Onsernone	41	22	26	89
Origlio	44	58	45	147
Orselina	30	29	18	77
Personico	19	14	13	46
Pollegio	52	57	48	157
Ponte Capriasca	43	70	47	160
Porza	58	63	42	163
Prato Leventina	22	18	9	49
Pura	45	53	39	137
Quinto	52	46	35	133
Riva San Vitale	86	89	66	241
Riviera	302	330	217	849
Ronco sopra Ascona	23	21	13	57
Sant'Antonino	101	108	58	267
Savosa	98	87	72	257
Serravalle	54	61	51	166
Sorengo	43	47	39	129
Stabio	219	236	156	611
Tenero-Contra	183	186	111	480
Terre di Pedemonte	75	81	59	215
Toricella Taverne	135	145	100	380

Comune	2020	2021	2022	Totale dal 2020 al 31.08.2022
Valmara	175	192	144	511
Vacallo	171	190	115	476
Verzasca	26	23	9	58
Vezia	89	86	60	235
Vico Morcote	26	32	19	77
TOTALE	23'251	24'533	17'175	

10. Allegato 2: altre misure valutate

Per completezza meritano di essere elencate anche le misure che sono state identificate e analizzate dal gruppo di lavoro ma che non vengono proposte nel contesto del presente rapporto, per i motivi che verranno dettagliati di seguito.

10.1 Misure non attuabili in ragione di vincoli legislativi

Talune misure proposte non sono attuabili in quanto la materia è di esclusiva competenza federale, mentre per altre vi sono vincoli nella legislazione federale o cantonale che ne impediscono la concretizzazione.

- **Concedere all'assicurato moroso la facoltà di cambiare cassa malati:** la materia è di esclusiva competenza federale. Si sottolinea peraltro che l'impossibilità per il moroso di cambiare cassa malati è stata confermata dalle Camere federali il 18 marzo 2022 nel contesto dell'evasione dell'iniziativa del Cantone Turgovia (ci cui si è detto nel capitolo 1.2).
- **Prelevare alla fonte i premi di cassa malati rispettivamente istituire una cassa malati unica:** queste possibilità sono precluse dal diritto federale.
- **Accordare in automatico ai morosi il diritto alla riduzione di premio:** prevedere un automatismo nel diritto alla riduzione di premio implicherebbe un cambiamento di paradigma rispetto all'attuale impostazione del sistema definito dalla LCAMal; inoltre non sarebbe pensabile istituirlo per i soli morosi ma occorrerebbe farlo per tutti i beneficiari di questa prestazione.
- **Fare in modo che l'Ufficio esecuzioni e fallimenti informi il Comune sulla situazione finanziaria dell'assicurato moroso rispettivamente istituire uno scambio di informazioni con le casse malati per poter disporre dell'importo degli scoperti LAMal:** per questioni di protezione dei dati rispettivamente di obbligo del segreto, gli Uffici esecuzioni e fallimenti rispettivamente le casse malati non potrebbero rilasciare informazioni sul singolo caso senza il consenso dell'interessato.
- **Fare in modo che le Autorità di protezione diano sempre seguito alle segnalazioni del Cantone:** si rinvia a quanto indicato al capitolo 5.5.
- **Eeguire analisi incrociate sulle diverse banche dati per evitare che un assicurato diventi moroso:** per questioni di protezione dei dati rispettivamente di obbligo del segreto, siffatte analisi incrociate non sarebbero attuabili (la situazione non è paragonabile alla trasmissione dei dati già in essere dall'Ufficio del sostegno sociale alla Divisione delle contribuzioni citata al capitolo 4.3.2, che si fonda sugli artt. 185 cpv. LT e 112 cpv. 1 LIFD).

10.2 Misure che concernono la riduzione di premio

Per diverse misure proposte dai Comuni che interessano la riduzione di premio, il gruppo di lavoro ha concordato con l'Istituto delle assicurazioni sociali di organizzare un seminario

online (*webinar*), in occasione del quale gli specialisti di questa prestazione illustreranno il regime nel dettaglio e risponderanno alle domande dei Comuni; il *webinar* sarà così finalizzato ad identificare ulteriori accorgimenti per ridurre i tempi delle decisioni, snellire la procedura e trovare il modo di istituire una corsia preferenziale per gli assicurati morosi.

10.3 Misure già attuabili con l'attuale legislazione

Nel corso dei lavori sono state proposte delle misure che, invero, sono già interamente attuabili con la legislazione vigente.

- **Consegnare la lettera che convoca il moroso in Comune tramite gli organi di polizia:** già ora il Comune può chiedere alla Polizia comunale di consegnare la lettera di convocazione. Stante la legge sulla polizia, la Polizia comunale può fatturare 10 franchi di tassa in caso di consegna non riuscita, risp. 30 franchi di tassa in caso di consegna riuscita. È ovvio che questo tipo di consegna non garantisce che l'assicurato moroso si presenti poi in Comune; questo tipo di consegna potrebbe essere l'ultima ratio prima di seguire la procedura proposta al capitolo 5.3 (ordine di comparire).
- **Fare in modo che il moroso sottoscriva una procura in favore dell'assistente sociale per inoltrare la richiesta di riduzione di premio:** i Comuni possono già ora far capo a questa facoltà, non solo per i morosi ma per tutti gli assicurati che dovessero rivolgersi a loro per un supporto.
- **Istituire un passaggio automatico delle informazioni tra l'assistenza Sociale e gli Uffici di tassazione,** di modo da evitare le tassazioni d'ufficio: come detto al capitolo 4.3.2, da ottobre 2020 la trasmissione dei dati è già in essere; relativamente all'estensione ad altre prestazioni sociali, si veda quanto detto con riferimento all'esito dell'incontro con la DdC tenutosi il 12 settembre 2022.
- **Obbligare le casse malati ad emettere una polizza individuale al compimento dei 18 anni:** ancorché nella LAMal non sia sancito tale obbligo, la legislazione federale dispone che ogni assicurato, anche se minorenni, è debitore dei suoi oneri assicurativi (premio e partecipazioni) nei confronti della sua cassa malati. D'altro canto, stante l'obbligo di mantenimento sancito dal CCS, i genitori dovranno pagare gli oneri LAMal del figlio fino alla conclusione degli studi, rispettivamente al massimo fino a 25 anni. Al raggiungimento della maggiore età è, quindi, già ora possibile chiedere che la propria polizza di cassa malati venga scorporata da quella dei propri genitori (cfr. STF 9C_660 del 2007).

Un'ulteriore misura è invece attuabile solo in parte. Si tratta della proposta di **subordinare il rilascio/il rinnovo dei permessi B o C ad aver pagato gli oneri LAMal** (producendo un estratto aggiornato dell'Ufficio di esecuzione e fallimento). Al riguardo, secondo le indicazioni fornite dall'Ufficio della migrazione tramite l'avv. Stefano Devrel, va fatto un distinguo rispetto alla tipologia del permesso (B o C) ed alle normative federali applicabili (ALC o LStrI).

Ai cittadini stranieri degli Stati UE/AELS che rientrano nel campo di applicazione dell'ALC la giurisprudenza federale non consente di negare il rilascio rispettivamente il rinnovo del **permesso B** per attività lucrativa (dipendente o indipendente) oppure di negare il soggiorno in Svizzera alle persone senza attività lucrativa che hanno dimostrato di possedere sufficienti mezzi finanziari. Per questi cittadini una situazione debitoria critica può però essere considerata quale un fattore di rischio, che potrebbe condurre la competente autorità di migrazione a sottoporre il caso a verifica.

Al cittadino straniero proveniente da Stati terzi che sottostà alla LStrI il **permesso B** può invece essere negato in presenza di una situazione debitoria oggettivamente (inadempimento di obblighi di diritto pubblico o privato che conduce a un notevole indebitamento) e soggettivamente temeraria (imputabile alla persona e risultare da una colpa qualificata). Il rilascio di un **permesso C** ai cittadini stranieri (Stati UE/AELS o Stati terzi) è infine negato se il richiedente ha una situazione debitoria oggettivamente e soggettivamente temeraria (per la definizione si veda quanto detto sopra), mentre la revoca può essere pronunciata in caso di accumulo di debiti privati solo se l'indebitamento è dovuto ad un comportamento colpevole e particolarmente riprovevole, situazione che per giurisprudenza non è ammessa con facilità.

In conclusione, già attualmente l'Ufficio della migrazione, laddove ve ne sono i margini in termini legislativi, adotta i possibili provvedimenti nei confronti di cittadini stranieri che omettono di adempire i propri doveri finanziari, nel rispetto del principio della proporzionalità (art. 96 LStrI) e considerando i diversi interessi da ponderare (pubblico e privato), fra i quali, ad esempio, la durata del soggiorno in Svizzera del cittadino, la presenza di famigliari o eventuali problemi di salute.

10.4 Misure che implicherebbero una radicale riorganizzazione della procedura

Alcune misure non sono state considerate in quanto implicherebbero un cambiamento radicale nella procedura di gestione dei morosi rispettivamente di quella che interessa la riduzione di premio e, quindi, una riorganizzazione, per la quale sarebbe necessario provvedere ad un'approfondita analisi costi/benefici.

Talune mirano ad una centralizzazione (totale o parziale) della procedura e si prefiggono di **istituire una task force cantonale per i morosi**, allo scopo di evitare che questi assicurati

si sentano giudicati da un'entità a loro vicina logisticamente quando debbano recarsi in Comune per la valutazione del loro caso, oppure intendono **che non siano i Comuni bensì gli Sportelli Laps ad occuparsi della verifica della situazione economica dei morosi** (centralizzazione parziale, dai Comuni agli Sportelli Laps).

Altre misure interessano la riduzione di premio e propongono che **la richiesta di riduzione di premio sia depositata tramite gli sportelli Laps**, che si occuperebbero dell'analisi finanziaria e della raccolta dei documenti necessari (decentralizzazione sugli sportelli Laps), oppure propongono di **inoltrare a richiesta tramite il Comune di domicilio** (decentralizzazione sui Comuni).