

Numero
976

sl

0

Bellinzona
28 febbraio 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno DFI
Inselgasse 1
3003 Berna

Invio per posta elettronica (word e pdf):
Aufsicht-Krankenversicherung@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

Procedura di consultazione concernente la modifica della Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) (Assicurazione di persone detenute)

Signora Consigliera federale,
gentili signore e signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera in merito alla summenzionata procedura di consultazione concernente l'assicurazione malattie per le persone detenute. Le modifiche alla Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal), unitamente al relativo rapporto esplicativo, sono state da noi esaminate in collaborazione con i servizi interessati. Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio formuliamo le seguenti osservazioni.

Premessa

Ritenuto il principio di equivalenza e giusta il tenore dell'art. 74 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (RS 311.0; CP), lo Stato deve garantire alle persone detenute, indipendentemente dal loro *status* giuridico, il diritto a un trattamento medico equivalente a quello previsto per le persone in libertà. Il fatto che l'entità, la qualità e il finanziamento dell'assistenza medica non siano disciplinati in modo chiaro e univoco comporta potenzialmente delle difficoltà di applicazione e dei casi di disparità di trattamento, che devono essere sanati attraverso un intervento legislativo. La problematica legata alla mancanza di assicurazione medica di persone detenute tocca da vicino il nostro Cantone, il quale essendo un Cantone di frontiera è confrontato con diversi fenomeni criminali che si sviluppano a cavallo del confine, ciò che ha un influsso sulla tipologia di reati commessi e di conseguenza sulla provenienza degli autori, ciò che implica che buona parte della popolazione carceraria presente alle Strutture carcerarie cantonali non sia domiciliata in Svizzera. Stante questa situazione, il tentativo di definire un chiaro obbligo assicurativo per le persone detenute non domiciliate in Svizzera è sicuramente salutato favorevolmente.

Attuale situazione del Canton Ticino

La Repubblica e Cantone Ticino ha aderito (parzialmente) al Concordato sull'esecuzione delle pene privative di libertà e delle misure concernenti gli adulti e i giovani adulti nei cantoni latini del 10 aprile 2006 (Concordato latino sulla detenzione penale degli adulti), di conseguenza si attiene alle disposizioni concordatarie in concreto applicabili. Le regole concordatarie prevedono oggi che per le persone detenute prive di assicurazione medica il contributo alle spese mediche è determinato fino all'equivalente della franchigia minima per le cure ambulatoriali e in istituto ai sensi della LAMal e da un'ulteriore quota parte del 10% delle spese eccedenti la franchigia minima, ma fino a un massimo di fr. 700.-- all'anno. Nell'ambito del proprio margine di apprezzamento, il nostro Cantone prevede, giusta le disposizioni delle Strutture carcerarie cantonali, che l'importo massimo per le spese medico-sanitarie posto a carico della singola persona detenuta è di fr. 240.-- annui (o di fr. 600.-- in caso di malafede). Per le persone detenute con domicilio in Svizzera e per le persone detenute già assicurate in uno Stato UE/AELS/UK, riservato l'importo massimo poc'anzi descritto, le spese mediche sono prese a carico dalla cassa malati rispettivamente dall'istituto di assicurazione competente.

Alle Strutture carcerarie cantonali è attivo un Servizio di medicina penitenziaria, la cui attività è regolata da un apposito contratto di prestazione tra la Repubblica e il Canton Ticino, per il tramite del Dipartimento delle istituzioni e della Divisione della giustizia, con l'Ente ospedaliero cantonale (EOC). Il suddetto contratto di prestazione prevede altresì che siano direttamente i servizi amministrativi dell'EOC a svolgere il recupero delle spese mediche dalle casse malati, ciò che permette il rientro di buona parte dei costi legati alle prestazioni mediche erogate. I servizi amministrativi preposti a tale attività sono confrontati con un importante aggravio in termini di oneri lavorativi derivante dall'elevato numero di assicuratori diversi, sia nazionali sia esteri, ai quali occorre rivolgersi per espletare il compito.

Osservazioni generali

Le modifiche legislative oggetto della presente procedura di consultazione perseguono chiaramente un obiettivo condivisibile, ovvero quello di garantire un'assicurazione per le cure medico-sanitarie di tutte le persone detenute in Svizzera, ritenuto come anche la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) e la giurisprudenza del Tribunale federale hanno indicato una necessità di azione in questo senso.

Alla luce del fatto che, allo stato attuale, i Cantoni devono farsi direttamente carico delle spese mediche delle persone detenute prive di assicurazione medica, l'introduzione di un esplicito obbligo assicurativo rappresenta un passo nella giusta direzione (art. 3 cpv. e lett. c nLAMal).

In particolare l'Esecutivo cantonale accoglie con favore la possibilità che si intende concedere ai Cantoni di limitare la scelta dell'assicuratore e la forma di assicurazione (art. 4b nLAMal) e dunque di poter stipulare dei contratti quadro per questa specifica categoria di persone. Concetto questo peraltro già in vigore – e già fatto proprio dal nostro Cantone – per le persone per richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora giusta l'art. 82a della Legge sull'asilo del 26 giugno 1998 (RS 142.31; LAsi).

Lo scrivente Consiglio di Stato esprime in questo contesto una puntuale preoccupazione di carattere pratico legata alla non obbligatorietà da parte degli assicuratori di stipulare tali contratti e si interroga dunque sulla reale possibilità di procedere nel senso indicato dalla modifica legislativa.

Secondo il disegno di legge qui in consultazione, le possibilità di limitazioni di scelta ad opera dei Cantoni troverebbero applicazione indistintamente per tutte le persone detenute. A mente dello scrivente Consiglio sarebbe tuttavia preferibile per i Cantoni poter optare per la limitazione della scelta dell'assicuratore e della forma di assicurazione anche o solo per le persone detenute non domiciliate in Svizzera o unicamente per le persone detenute prive di assicurazione sanitaria al momento dell'incarcerazione. In questo modo le persone detenute con domicilio in Svizzera e/o le persone detenute già coperte dall'assicurazione malattie in uno stato UE/AELS/UK continuerebbero a rimanere assicurate al medesimo istituto. Tale preferenza deriva dal fatto che non è a oggi ancora valutabile in concreto l'onere amministrativo legato alla procedura di assicurazione e agli eventuali cambiamenti di assicuratore per tutte le persone detenute. In questo senso favorire la libertà di scelta dei Cantoni permetterebbe di operare con maggior flessibilità e di considerarne le puntuali esigenze.

Per quanto attiene alla questione dei premi dell'assicurazione malattie è certamente condivisibile il principio secondo cui il pagamento del premio debba essere sostenuto dalla persona assicurata e dunque, ritenuto che si tratta di spese personali, dalla persona detenuta, come per altro avviene per le persone in libertà. Nella realtà dei fatti è però irrealistico immaginare che una persona detenuta possa farsi carico del pagamento di un simile onere attraverso la retribuzione che percepisce per il lavoro prestato all'interno della struttura carceraria. Ne discende che l'estensione dell'obbligo assicurativo a tutte le persone detenute avrà un impatto diretto a livello finanziario sui Cantoni in termini di oneri derivanti dalla riduzione dei premi. Non essendo tuttavia ad oggi valutabile in concreto il reale impatto finanziario dell'implementazione dell'obbligo assicurativo per tutte le persone detenute rispetto alla situazione attuale, il Consiglio di Stato aderisce con riserva alla proposta di modifica legislativa (art. 65 cpv. 1^{ter} nLAMal).

Il Governo cantonale accoglie altresì favorevolmente la proposta, in relazione all'assunzione della quota cantonale in caso di ricovero ospedaliero e di assunzione del finanziamento residuo in caso di necessità di cure, di attribuire la competenza al Cantone che ha disposto la detenzione.

Preso atto che molti degli aspetti contenuti nel Rapporto esplicativo del 22 novembre 2023 per l'avvio della presente procedura di consultazione necessiteranno di essere regolamentati da parte del Lodevole Consiglio federale, l'Esecutivo cantonale si permette di indicare che stante le informazioni disponibili nell'ambito della presente procedura di consultazione alcuni aspetti, segnatamente il loro impatto pratico in termini di oneri amministrativi, sono ancora di difficile valutazione e richiederanno maggiore chiarezza e opportune precisazioni, si veda ad esempio la gestione pratica del rapporto assicurativo in caso di trasferimento di una persona detenuta in uno stabilimento detentivo sito in un altro Cantone, la procedura per la limitazione della scelta dell'assicuratore e della forma di assicurazione o la gestione dell'inizio e della fine dell'obbligo assicurativo e delle citate limitazioni.

Conclusioni

Alla luce di tutto quanto precede, lo scrivente Consiglio di Stato, di principio, accoglie favorevolmente le proposte contenute nella novella legislativa in oggetto, considerato che

RG n. 976 del 28 febbraio 2024

lo scopo principale di questa modifica è quello di garantire il rispetto del principio di equivalenza in materia di prestazioni medico-sanitarie per tutte le persone poste in stato di detenzione, fornendo loro la garanzia di una presa a carico medica adeguata e parificata alle condizioni di chi si trova in libertà. Inoltre, le nuove norme introdotte permettono di stabilire delle regole di base comuni e che avranno applicazione su tutto il territorio nazionale, seppur limitate a una stretta cerchia di persone.

Vogliate gradire, signora Consigliera federale, gentili signore ed egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (ias@ias.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet