



18.036

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale
sull'assicurazione malattie
(Adeguamento delle franchigie all'evoluzione dei costi)**

del 28 marzo 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal).

Nel contempo, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2016 M 15.4157 «Adeguare le franchigie all'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie»
(S 21.9.2016, Bischofberger; N 8.12.2016)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 marzo 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

La presente modifica della legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) verte sull'adeguamento regolare delle franchigie ai costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.

Contesto

L'evoluzione demografica (entro il 2045 il numero degli over 80 in Svizzera aumenterà di oltre il doppio) e i progressi tecnici della medicina sono all'origine del costante incremento dei costi della salute. L'aumento dei costi osservato negli ultimi anni è da ricondurre anche al crescente ricorso a prestazioni mediche non sempre spiegabile dal profilo medico. Dal 1996 al 2016, l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie ha dovuto versare in media annualmente per ogni assicurato il quattro per cento in più per il rimborso delle prestazioni mediche.

Nel quadro della strategia «Sanità2020», il Consiglio federale ha già avviato una serie di misure che hanno permesso di risparmiare diverse centinaia di milioni di franchi all'anno e ne sta vagliando altre per riuscire a controllare il forte incremento dei costi. Lo scopo è assicurare cure mediche di elevata qualità nonché la loro accessibilità per tutta la popolazione e al contempo mantenere sostenibile il carico economico dei premi delle casse malati e contenere l'aumento delle spese della Confederazione e dei Cantoni nel settore della riduzione dei premi.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale e il Parlamento intendono rafforzare la responsabilità individuale degli assicurati, al fine di contribuire a contenere l'incremento dei costi. In adempimento della mozione 15.4157 «Adeguare le franchigie all'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie», presentata dal consigliere agli Stati Ivo Bischofberger, il presente disegno è volto ad adeguare l'importo delle franchigie all'evoluzione dei costi del l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.

Messaggio

1 Presentazione del progetto

1.1 Contesto

Dal 1996, anno in cui è entrata in vigore la legge federale del 18 marzo 1994¹ sull'assicurazione malattie (LAMal), al 2016, i costi lordi per anno a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS) sono passati da 12 a 30 miliardi di franchi, in altre parole, in vent'anni sono più che raddoppiati. Tale incremento si spiega in parte con l'evoluzione demografica (invecchiamento della popolazione), i progressi medici e tecnologici e l'aumento del consumo di prestazioni mediche. Dall'entrata in vigore della LAMal il Consiglio federale ha adattato più volte la franchigia ordinaria; dal 1996 quest'ultima è raddoppiata. Il presente disegno è stato elaborato in adempimento della mozione 15.4157 «Adeguare le franchigie all'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie», presentata dal consigliere agli Stati Ivo Bischofberger, e volta a limitare l'aumento dei costi mediante l'adeguamento regolarmente dell'importo delle franchigie all'evoluzione dei costi dell'AOMS.

1.2 La normativa proposta

Il disegno prevede che l'importo della franchigia venga adeguato all'evoluzione dei costi dell'AOMS. Questa modifica mira a rafforzare la responsabilità individuale degli assicurati e a renderli consapevoli dell'ammontare dei costi che generano.

1.3 Risultati della procedura di consultazione

Il 28 giugno 2017 il nostro Consiglio ha avviato una procedura di consultazione sulla modifica della LAMal (adeguamento delle franchigie all'evoluzione dei costi), conclusasi il 19 ottobre dello stesso anno.

I Cantoni hanno espresso pareri divergenti: quattordici di essi hanno approvato l'avamprogetto senza riserve, due lo hanno approvato con riserve, due non hanno indicato se lo sostenevano o no, uno ha dichiarato di non opporsi e sette lo hanno respinto. Alcuni Cantoni hanno espresso dubbi sul fatto se i risparmi attesi in virtù del progetto potranno compensare i costi supplementari a carico delle prestazioni complementari (cfr. n. 3.2); temono infatti che il carico finanziario si riverserà su di essi e sui Comuni, provocando un aumento del numero dei beneficiari dell'aiuto sociale.

¹ RS 832.10

I dettagli della consultazione sono disponibili nel rapporto sui risultati della consultazione².

1.4 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

Il diritto delle assicurazioni sociali dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri sono in larga misura liberi di determinare la struttura, il campo di applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione del rispettivo sistema di sicurezza sociale. Tuttavia, devono osservare i principi di coordinamento definiti nei regolamenti (CE) n. 883/2004³ e (CE) n. 987/2009⁴, come il divieto di discriminazione, la presa in considerazione dei periodi di assicurazione e la fornitura transfrontaliera di prestazioni. Dall'entrata in vigore il 1° giugno 2002 dell'Accordo del 21 giugno 1999⁵ tra la Confederazione svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, tali principi sono vincolanti anche per la Svizzera.

1.5 Attuazione

La fissazione delle franchigie spetta al Consiglio federale, che modificherà le pertinenti disposizioni dell'ordinanza del 27 giugno 1995⁶ sull'assicurazione malattie (OAMal) al momento di adeguare le franchigie.

1.6 Stralcio dal ruolo di un intervento parlamentare

Vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare: mozione Bischofberger 15.4157 «Adeguare le franchigie all'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie». La mozione incarica il Consiglio federale di modificare la LAMal affinché in particolare la «franchigia standard», ma anche le altre franchigie applicate, siano regolarmente adeguate all'evoluzione dei

² Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFI.

³ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30 aprile 2004, pag. 1. Una versione consolidata (non vincolante) del presente regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.1**.

⁴ Regolamento (CE) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 284 del 30 ottobre 2009, pag. 1. Una versione consolidata (non vincolante) del presente regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.11**.

⁵ RS **0.142.112.681**

⁶ RS **832.102**

costi dell'AOMS. Il presente disegno risponde interamente a questa richiesta e pertanto la mozione può essere tolta dal ruolo.

1.7 **Rapporto tra il disegno e un'altra modifica della LAMal in discussione**

Le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) delle due Camere hanno deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare Borer 15.468 «Rafforzamento della responsabilità individuale nella LAMal». Il progetto preliminare di modifica della LAMal elaborato dalla CSSS del Consiglio nazionale prevede che gli assicurati che stipulano una forma particolare di assicurazione con franchigia opzionale sono tenuti a mantenere la franchigia prescelta per i tre anni civili successivi. Il progetto preliminare è stato posto in consultazione il 18 settembre 2017⁷. L'oggetto del presente messaggio e quello dell'iniziativa parlamentare sono strettamente correlati: l'assicurato che sceglie una franchigia opzionale deve sapere che il relativo importo potrà essere modificato durante il periodo contrattuale.

2 **Commento alla disposizione**

Art. 64, cpv. 3, secondo periodo

In virtù della sua competenza di fissare la franchigia ordinaria (art. 64 cpv. 3 primo periodo LAMal) e le franchigie opzionali (art. 62 cpv. 2 lett. a LAMal), il Consiglio federale ha già adattato più volte le varie franchigie. All'introduzione della LAMal nel 1996, la franchigia ordinaria ammontava a 150 franchi per anno, dal 1998 al 2003, a 230 franchi per anno, e dall'ultimo adeguamento nel 2004, a 300 franchi per anno. Dal canto loro, le franchigie opzionali sono state modificate nel 1998 e nel 2005.

Adottando la mozione 15.4157, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di presentare un disegno che preveda l'adeguamento regolare delle franchigie all'evoluzione dei costi. Secondo quest'ultimo, le franchigie saranno adeguate gradualmente in funzione dell'evoluzione dei costi medi per assicurato delle prestazioni lorde dell'AOMS. La periodicità di tale adeguamento dipenderà dall'evoluzione dei costi.

All'introduzione della LAMal come nel 2016, i costi lordi per assicurato erano di ben dodici volte superiori alla franchigia ordinaria (prestazioni lorde per assicurato nel 2016: 3777 franchi; franchigia ordinaria: 300 franchi). Occorre mantenere questo rapporto. Per attuare la nuova disposizione legale il Consiglio federale aumenterà la franchigia ordinaria di 50 franchi quando i costi lordi medi per assicurato delle prestazioni di cui agli articoli 25–31 LAMal saranno superiori a tredici volte

⁷ I documenti concernenti la consultazione sono disponibili all'indirizzo: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > CP.

la franchigia ordinaria (ossia 13×300 fr. = 3900 fr.). Il rapporto 1:12 tra la franchigia ordinaria e i costi lordi sarà in tal modo mantenuto. Parallelamente, saranno innalzate di 50 franchi anche le franchigie opzionali. Il nostro Collegio sarà pertanto tenuto a modificare regolarmente le disposizioni esecutive corrispondenti (art. 103 cpv. 1 e 93 cpv. 1 OAMal).

Il meccanismo descritto permette di ottenere un importo arrotondato per le franchigie e questo semplifica il sistema per assicurati e assicuratori. L'iniziativa parlamentare 15.468 «Rafforzamento della responsabilità individuale nella LAMal» prevede del resto l'obbligo di stipulare le forme di assicurazione con franchigia opzionale per una durata contrattuale di tre anni. Prima di scegliere una franchigia opzionale, gli assicurati potranno conoscere l'entità del suo possibile aumento nel corso della durata del contratto. Inoltre, dato che ogni franchigia è adeguata contemporaneamente e in uguale misura, il rischio di partecipare ai costi assunto dagli assicurati che hanno optato per una franchigia più alta e, di conseguenza, la riduzione dei premi che ne deriva (art. 95 cpv. 2^{bis} OAMal), rimangono identici.

Un innalzamento di 50 franchi permette di mantenere le stesse franchigie per più anni, garantendo così la stabilità del sistema.

Le franchigie dei minorenni non saranno soggette a questo meccanismo di adeguamento. In effetti, l'aumento di queste franchigie contraddirebbe la volontà di sgravare i bilanci familiari che il Parlamento ha espresso approvando la modifica del 17 marzo 2017⁸ della LAMal.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

Nella misura in cui spingerà gli assicurati a trattenersi maggiormente dall'avvalersi di prestazioni mediche, l'innalzamento delle franchigie condurrà alla conseguente diminuzione dei costi lordi dell'AOMS e comporterà una riduzione dei sussidi per la riduzione dei premi accordati dalla Confederazione (art. 66 LAMal) che non è tuttavia quantificabile.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'attuazione della modifica legislativa non avrà ripercussioni per il personale della Confederazione.

⁸ FF 2017 2071

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Se l'aumento della partecipazione ai costi spingerà gli assicurati a ricorrere con più moderazione alle prestazioni, vi sarà una diminuzione dell'importo a carico dell'AOMS e questo permetterà ai Cantoni di risparmiare nel settore della riduzione dei premi. Così come per la Confederazione (cfr. n. 3.1.1), anche per i Cantoni non è possibile quantificare tali risparmi.

L'innalzamento delle franchigie si ripercuoterà sul premio dell'AOMS e quindi sul premio medio cantonale che funge da base per il calcolo delle prestazioni complementari. Il presente disegno potrebbe pertanto ridurre le spese riconosciute coperte dalle prestazioni complementari e, di conseguenza, l'importo della prestazione complementare annua. Nel quadro delle prestazioni complementari, la Confederazione non partecipa al finanziamento del premio medio considerato per il calcolo delle prestazioni complementari (art. 39 cpv. 4 dell'ordinanza del 15 gennaio 1971⁹ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità).

Inoltre, ai sensi dell'articolo 14 capoverso 1 lettera g della legge federale del 6 ottobre 2006¹⁰ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC), le spese di partecipazione ai costi sono rimborsate ai beneficiari di prestazioni complementari. Il presente disegno comporta pertanto un aumento delle spese per malattia coperte dalle prestazioni complementari e finanziate dai Cantoni (art. 16 LPC). Dato che dall'introduzione della LAMal, la franchigia ordinaria è aumentata proporzionalmente ai costi per assicurato, è lecito supporre che non ci saranno conseguenze finanziarie diverse rispetto a quelle avvenute in passato.

L'innalzamento delle franchigie per adulti potrebbe fare aumentare il numero di assicurati che richiedono l'aiuto sociale. I Cantoni e i Comuni devono quindi prepararsi a un aumento dei costi in questo settore.

3.3 Ripercussioni per gli assicuratori-malattie

L'adeguamento delle franchigie all'evoluzione dei costi costringerà gli assicuratori a modificare periodicamente il proprio sistema informatico. Già in passato avevano dovuto procedere a simili adattamenti. Nonostante la frequenza di questo tipo di lavori aumenterà, i costi che ne deriveranno saranno poco significativi.

3.4 Ripercussioni per l'economia

Tutti gli assicurati adulti dovranno sostenere una partecipazione ai costi più elevata se eccederanno la rispettiva franchigia. Gli assicurati adulti malati assumeranno pertanto una parte maggiore dei costi da loro occasionati. L'onere per l'AOMS diminuirà in ugual misura, il che si tradurrà in un abbassamento dei premi. I risparmi

⁹ RS 831.301

¹⁰ RS 831.30

conseguiti dovrebbero essere superiori ai costi supplementari assunti dagli assicurati, poiché questi ultimi ricorreranno alle prestazioni con più moderazione. Visto che dall'introduzione della LAMal, la franchigia ordinaria è cresciuta proporzionalmente ai costi per assicurato e che anche le franchigie opzionali sono già state modificate, le conseguenze per l'economia non dovrebbero essere diverse da quelle generate dai precedenti adeguamenti. Negli anni in cui le franchigie saranno oggetto di un adeguamento, l'aumento dei premi sarà meno cospicuo (inferiore di circa lo 0,5 %) rispetto agli anni senza adeguamento.

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale

Il presente disegno non figura nel decreto federale del 14 giugno 2016¹¹ sul programma di legislatura 2015–2019, ma è compatibile con la strategia «Sanità2020» che il Consiglio federale ha approvato il 23 gennaio 2013.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 117 capoverso 1 della Costituzione (Cost.)¹², la Confederazione ha la competenza di legiferare in materia di assicurazione malattie.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente disegno riguarda il finanziamento del sistema di assicurazione sociale malattie. Come già spiegato al numero 1.4, il diritto europeo applicabile in Svizzera non prevede norme in questo ambito. Il disegno è quindi conforme al diritto comunitario recepito dalla Svizzera.

5.3 Forma dell'atto

Il disegno prevede una disposizione importante che contiene norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., dal momento che concerne i doveri degli assicurati. Pertanto deve essere emanato sotto forma di legge federale che sottostà a referendum.

¹¹ FF 2016 4605

¹² RS 101

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 Cost. le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziari implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. Dato che non prevede né disposizioni relative a sussidi né decreti di finanziamento, il disegno non soggiace al freno alle spese.

