



Berna, maggio 2023

---

# **Modifica della legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie (Partecipazione dei Cantoni alla procedura di approvazione dei premi, compensazione dei premi incassati in eccesso)**

Rapporto esplicativo  
relativo all'avvio della procedura di consultazione

---

## **Compendio**

***Il presente progetto ha l'obiettivo di rafforzare il ruolo dei Cantoni nella procedura di approvazione dei premi. Inoltre prevede che i premi incassati in eccesso vengano rimborsati ai Cantoni nel caso di assicurati il cui premio è interamente coperto dalla riduzione dei premi.***

### **Situazione iniziale**

*I Cantoni sono attori importanti nella procedura di approvazione dei premi, in quanto sono in grado di valutare al meglio i costi sul proprio territorio. Per questo motivo, possono prendere posizione sul tema prima che i premi vengano approvati, ma esigono di essere coinvolti maggiormente nella procedura. Una mozione che chiedeva di rafforzare il ruolo dei Cantoni nella procedura di approvazione dei premi è stata presentata al Consiglio degli Stati nell'autunno 2019 e adottata dal Parlamento nell'autunno 2021.*

*La legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie (LVAMal) consente agli assicuratori di operare una compensazione dei premi incassati in eccesso se per un determinato anno e un determinato Cantone i premi sono stati nettamente superiori ai costi. Secondo il diritto vigente, sono gli assicurati a beneficiare in tutti i casi della restituzione. Questa situazione può rivelarsi insoddisfacente per i Cantoni se il premio è preso interamente a carico dall'ente pubblico.*

### **Contenuto del progetto**

*Il progetto prevede, da una parte, di coinvolgere maggiormente i Cantoni nella procedura di approvazione dei premi: oltre a ricevere le proposte di premi che gli assicuratori sottopongono per approvazione all'autorità di vigilanza, essi avranno ora la possibilità di pronunciarsi in merito. Dall'altra parte, il progetto apporta una modifica alla compensazione dei premi incassati in eccesso: nel caso di persone il cui premio è interamente coperto dalla riduzione dei premi, la restituzione viene accordata ai Cantoni che si sono fatti carico della riduzione.*

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

#### 1.1.1 Partecipazione dei Cantoni alla procedura di approvazione dei premi

La procedura di approvazione dei premi è stata modificata con l'entrata in vigore della legge sulla vigilanza sull'assicurazione malattie (LVAMal)<sup>1</sup>. Secondo l'articolo 16 capoverso 6 LVAMal, prima dell'approvazione delle tariffe dei premi, i Cantoni possono esporre agli assicuratori e all'autorità di vigilanza il loro parere in merito ai costi stimati per il loro territorio. I Cantoni infatti dispongono delle competenze e delle conoscenze necessarie per verificare le stime dei costi riguardanti il loro territorio. Inoltre, possono influire sui costi in quanto sono competenti della pianificazione ospedaliera e dell'approvazione di determinate tariffe (art. 46 cpv. 4 della legge federale sull'assicurazione malattie, LAMal<sup>2</sup>).

Per permettere loro di determinarsi sui costi, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) fornisce ogni anno tutti i documenti e tutte le informazioni di cui necessitano, in particolare i dati dettagliati sui costi, i dati di base degli assicuratori, i dati sulla totalità dei premi dell'anno successivo relativi al loro territorio e sui premi medi del Cantone per regione e gruppo d'età, il conto economico cantonale, l'effettivo dettagliato di tutti i Cantoni, la panoramica delle riserve degli assicuratori per tutta la Svizzera e le variazioni provvisorie degli assicuratori<sup>3</sup>. Non vengono trasmesse ai Cantoni soltanto le stime degli assicuratori riguardanti il rapporto tra costi e premi per l'anno in corso e quello successivo.

Dall'entrata in vigore della LVAMal, invece, i Cantoni non possono più pronunciarsi direttamente sulle tariffe dei premi. Essi ritengono però che l'analisi dei costi sia strettamente connessa alla valutazione dei premi, essendone quest'ultima la conseguenza diretta e rappresentando l'elemento chiave delle spese sanitarie. Tra l'altro, essi hanno sviluppato le necessarie competenze in materia e vorrebbero poterle utilizzare nell'interesse della propria popolazione. Inoltre risulta loro difficile formulare osservazioni pertinenti su costi e premi sulla base di informazioni incomplete.

I Cantoni chiedono pertanto di avere più diritti nella procedura di approvazione dei premi. A tal fine, sei Cantoni hanno presentato un'iniziativa dello stesso tenore:

- Ticino (20.300) Rafforzare, tramite informazioni complete, la partecipazione dei cantoni affinché possano elaborare una presa di posizione pertinente in occasione della procedura di approvazione dei premi Cassa malati.
- Ginevra (20.304) Più forza ai Cantoni. Informazioni complete ai Cantoni ai fini di una presa di posizione pertinente nella procedura di approvazione dei premi malattia.
- Giura (20.330) Più forza ai Cantoni.

---

<sup>1</sup> RS 832.12

<sup>2</sup> RS 832.10

<sup>3</sup> Per un elenco più completo si vedano le dichiarazioni del consigliere federale Alain Berset al Consiglio degli Stati nel 2021 (BU CS 2021 125).

- Friburgo (20.333) Per un maggiore coinvolgimento dei Cantoni.
- Neuchâtel (21.300) Rafforzare la posizione dei Cantoni.
- Vaud (21.323) Più forza ai Cantoni.

Le sei iniziative hanno lo stesso oggetto della mozione 19.4180 (ripresa da Beat Rieder) intitolata «Ripristinare la trasparenza sui costi della salute». Avendo adottato questa mozione, il Parlamento ha deciso di non dare seguito alle iniziative cantonali.

### 1.1.2 Compensazione dei premi incassati in eccesso

Secondo i lavori preparatori<sup>4</sup>, la compensazione dei premi incassati in eccesso è stata introdotta nella legge per evitare che si ripeta la situazione che ha portato alla correzione dei premi incassati tra il 1996 e il 2013 secondo gli ex articoli 106–106c LAMal<sup>5</sup>. Questo strumento ha come obiettivo di ristabilire l'equilibrio tra i premi e i costi (art. 17 cpv. 2 LVAMal). Il legislatore ha previsto che l'importo del rimborso sia versato agli assicurati nonostante essi non paghino per intero l'ammontare dei loro premi. I Cantoni però chiedono che venga fatta un'eccezione a questo principio nel caso di persone il cui premio è interamente coperto dalla riduzione dei premi. Essi ritengono infatti che in queste situazioni debbano essere i Cantoni e non gli assicurati a beneficiare della compensazione.

## 1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>6</sup> sul programma di legislatura 2019–2023, né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>7</sup> sul programma di legislatura 2019–2023. Il progetto è compatibile con la strategia Sanità2030<sup>8</sup> adottata dal Consiglio federale il 6 dicembre 2019.

## 1.3 Stralcio dal ruolo di un intervento parlamentare

Il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo la mozione 19.4180, in quanto il presente progetto risponde pienamente agli obiettivi da essa perseguiti.

## 2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Il diritto delle assicurazioni sociali dell'Unione europea (UE) non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono in ampia misura determinare liberamente la struttura, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione del proprio sistema di sicurezza sociale. Così facendo, devono tuttavia osservare i principi di coordinamento definiti nei regolamenti (CE) n. 883/2004<sup>9</sup> e n. 987/2009<sup>10</sup>, come il divieto di

<sup>4</sup> Egerszegi-Obrist AB **2013** S 209, Berset AB **2013** N 2031, Moret AB **2014** N 1360

<sup>5</sup> RU **2014** 2463

<sup>6</sup> FF **2020** 1565

<sup>7</sup> FF **2020** 7365

<sup>8</sup> La strategia può essere consultata al seguente indirizzo: [www.ufsp.admin.ch](http://www.ufsp.admin.ch) > Strategia & politica > Sanità2030 > La strategia di politica sanitaria 2020–2030 del Consiglio federale.

<sup>9</sup> 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 30.4.2004, pag. 1.

<sup>10</sup> 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 30.10.2009, pag. 1.

discriminazione, la presa in considerazione dei periodi di assicurazione e la fornitura transfrontaliera di prestazioni.

### **3 Punti essenziali del progetto**

#### **3.1 La normativa proposta**

Il progetto mira in primo luogo a rafforzare la partecipazione dei Cantoni alla procedura di approvazione dei premi, permettendo loro di ricevere tutte le informazioni e tutti i documenti di cui necessitano per pronunciarsi sui costi stimati e sulle proposte di premi degli assicuratori per il loro territorio. Il progetto modifica la procedura attuale prevedendo che i Cantoni esprimano il loro parere in merito ai costi stimati soltanto all'autorità di vigilanza; dall'entrata in vigore della LVAMal infatti non si sono mai espressi presso gli assicuratori. Inoltre, accorda ai Cantoni il diritto di esporre all'autorità di vigilanza un parere sulle proposte di premi degli assicuratori. L'autorità di vigilanza coordina i flussi di informazioni tra i diversi attori (p. es. per le domande dei Cantoni riguardanti le valutazioni individuali degli assicuratori relative ai costi) e garantisce la parità di trattamento tra i Cantoni.

In secondo luogo, il progetto apporta una modifica al disciplinamento della compensazione dei premi incassati in eccesso, prevedendo che il rimborso venga concesso ai Cantoni se il premio dell'assicurato è interamente coperto dalla riduzione dei premi.

#### **3.2 Attuazione**

Per quanto concerne il rafforzamento del ruolo dei Cantoni nella procedura di approvazione dei premi, il nuovo disciplinamento potrà essere attuato senza che il Consiglio federale lo precisi nell'ordinanza. Ogni anno, in primavera, l'UFSP invia ai Cantoni una lettera dettagliata in cui spiega loro lo svolgimento della procedura, i documenti che riceveranno e le scadenze di ogni fase. La lettera sarà completata quando sarà entrata in vigore la modifica di legge. Il nuovo disciplinamento relativo alla compensazione dei premi incassati in eccesso richiederà una modifica dell'ordinanza per adeguare le modalità della restituzione.

### **4 Commento ai singoli articoli**

Art. 16 cpv. 6

Secondo il diritto vigente, i Cantoni possono esprimersi in merito ai costi stimati durante la procedura di approvazione dei premi. Il loro parere è molto importante in quanto dispongono delle migliori conoscenze per verificare le stime dei costi riguardanti il loro territorio. Questa disposizione viene ora precisata prevedendo che i Cantoni esprimano il loro parere soltanto all'autorità di vigilanza, e viene completata con la possibilità per loro di determinarsi anche sulle tariffe dei premi proposte dagli assicuratori per il loro territorio. I Cantoni riceveranno quindi le prime proposte di premi che gli assicuratori sottopongono per approvazione all'UFSP. Per definire la propria politica sanitaria, essi desiderano essere informati sull'incremento del volume delle prestazioni e sull'aumento dei premi che ne consegue. Visto che finanziano in parte le riduzioni dei premi, devono anche poter verificare che le previsioni degli assicuratori siano conformi alle loro.

Art. 18

L'articolo 18 è suddiviso in tre capoversi.

## Cpv. 1

Questo capoverso corrisponde in linea di massima alla disposizione vigente.

## Cpv. 2

Secondo il diritto vigente, la compensazione dei premi incassati in eccesso è accordata in ogni caso all'assicurato. Questa situazione appare ingiusta per i Cantoni che finanziano le riduzioni dei premi e le prestazioni complementari. Nel caso di persone i cui premi sono totalmente coperti per un intero anno dall'ente pubblico, i Cantoni devono beneficiare al posto degli assicurati della compensazione dei premi incassati in eccesso. Al contrario, per le altre persone che beneficiano di una riduzione dei premi, vale a dire coloro che pagano da sé una parte dei loro premi perché ricevono soltanto una riduzione parziale oppure perché la riduzione totale non è stata accordata per tutto l'anno, si applica il principio dell'articolo 18 capoverso 1: l'importo della compensazione è versato interamente agli assicurati. Introdurre un calcolo proporzionale sarebbe complicato e potrebbe generare disparità di trattamento. In caso di rettifica retroattiva della riduzione dei premi, spetterà ai Cantoni restituire l'importo della compensazione agli aventi diritto. Se invece la rettifica penalizza gli assicurati, i Cantoni potranno rinunciare a chiedere loro il rimborso che hanno ricevuto ingiustamente.

La compensazione è accordata al Cantone in cui l'assicurato aveva il proprio domicilio il 1° gennaio dell'anno per cui i premi sono compensati, poiché è questo Cantone a ridurre i premi per tutta la durata dell'anno civile (art. 8 cpv. 1 dell'ordinanza concernente il sussidio della Confederazione per la riduzione dei premi nell'assicurazione malattie, ORPM<sup>11</sup>). Successive variazioni di Cantone non sono prese in considerazione.

Il rimborso corrisponde a un importo che non era necessario per coprire le spese dell'assicurazione sociale malattie. Di conseguenza, non è soggetto all'articolo 5 lettera f LVAMal. Sia gli assicurati (art. 18 cpv. 1 LVAMal) sia i Cantoni (art. 18 cpv. 2 LVAMal) possono quindi utilizzarlo per altri scopi, e i Cantoni non sono tenuti a destinarlo alla riduzione dei premi.

## Cpv. 3

La compensazione è operata nell'anno successivo a quello in cui i premi sono stati incassati in eccesso. I Cantoni sanno chi ha beneficiato di una riduzione completa dei premi nell'anno in questione e comunicano per tempo i nominativi di queste persone agli assicuratori affinché questi ultimi versino ai Cantoni l'importo del rimborso.

## **5 Ripercussioni**

### **5.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### 5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le modifiche previste non hanno alcuna ripercussione sulle finanze della Confederazione. La compensazione dei premi incassati in eccesso è presa in considerazione nel calcolo dei sussidi della Confederazione tramite la deduzione operata (art. 3 cpv. 4<sup>bis</sup> ORPM). La persona che beneficia del rimborso invece non è determinante.

---

<sup>11</sup> RS 832.112.4

### 5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'attuazione della modifica di legge comporta un maggior carico di lavoro per l'autorità di vigilanza, ma non ha conseguenze per la Confederazione a livello di personale.

## 5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Con il presente progetto i Cantoni ottengono maggiori competenze nella procedura di approvazione dei premi. Essi beneficiano inoltre della compensazione dei premi incassati in eccesso al posto degli assicurati il cui premio è preso interamente a carico dall'ente pubblico.

Come spiegato al punto 5.1.1, il calcolo dei sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi tiene conto della compensazione dei premi incassati in eccesso. I rimborsi che i Cantoni percepiranno grazie al presente progetto non modificheranno l'importo che questi ultimi devono attribuire alla riduzione dei premi, nonostante abbiano la possibilità di destinare a questo scopo i rimborsi ricevuti. La presente modifica non incide nemmeno sulle prestazioni complementari. I beneficiari di prestazioni complementari ai sensi della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)<sup>12</sup> hanno il diritto di ricevere l'intero importo del premio medio previsto all'articolo 10 capoverso 3 lettera d LPC o del premio effettivo se quest'ultimo è inferiore al premio medio. La compensazione dei premi incassati in eccesso non rientra nel calcolo del premio medio né in quello del premio effettivo ai sensi dell'articolo 16d dell'ordinanza sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPC-AVS/AI)<sup>13</sup>.

## 5.3 Ripercussioni sull'economia

Il progetto non ha ripercussioni economiche significative. La compensazione dei premi incassati in eccesso è uno strumento facoltativo e non è possibile determinare in anticipo il numero di assicuratori che vi ricorreranno, gli importi che saranno rimborsati né, di conseguenza, i rimborsi di cui beneficeranno i Cantoni.

## 5.4 Ripercussioni per l'assicurazione malattie

Il progetto non ha ripercussioni particolari per l'assicurazione malattie.

# 6 Aspetti giuridici

## 6.1 Costituzionalità

In virtù dell'articolo 117 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>14</sup>, la Confederazione emana prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie.

## 6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche di legge proposte devono essere compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera e, in particolare, con gli obblighi derivanti dall'Accordo del 21 giugno 1999<sup>15</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC), e dalla Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>16</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS). L'allegato II ALC e l'appendice 2 dell'allegato K AELS

---

<sup>12</sup> RS 831.30

<sup>13</sup> RS 831.301

<sup>14</sup> RS 101

<sup>15</sup> RS 0.142.112.681

<sup>16</sup> RS 0.632.31

precisano che il diritto europeo di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dell'UE, per esempio il regolamento (CE) n. 883/2004<sup>17</sup> e il regolamento (CE) n. 987/2009<sup>18</sup>, è applicabile in Svizzera rispetto agli Stati membri dell'UE o dell'AELS sulla base dell'articolo 95a LAMal. Come spiegato al punto 2 del presente rapporto, questo diritto non prevede un'armonizzazione dei regimi nazionali di sicurezza sociale. Le modifiche di legge proposte devono essere compatibili anche con gli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione sul coordinamento della sicurezza sociale tra il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Confederazione Svizzera<sup>19</sup>.

Il progetto disciplina la procedura di approvazione dei premi e il sistema di compensazione dei premi incassati in eccesso. Al momento, né l'ALC né la Convenzione AELS o la Convenzione sul coordinamento della sicurezza sociale tra il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Confederazione Svizzera prevedono norme sulle modalità di finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale. Inoltre il progetto non viola i principi di coordinamento derivanti da questi accordi, come la parità di trattamento, la determinazione della normativa applicabile, la presa in considerazione dei periodi di assicurazione e il mantenimento dei diritti acquisiti. Le modifiche di legge proposte sono pertanto compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

### **6.3 Forma dell'atto**

Conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost., il progetto prevede disposizioni importanti che contengono norme di diritto, in quanto concerne i diritti dei Cantoni nella procedura di approvazione dei premi, e pertanto deve essere emanato sotto forma di legge federale soggetta a referendum.

### **6.4 Freno alle spese**

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa che comportano spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese.

### **6.5 Delega di competenze legislative**

Il diritto vigente prevede già una delega a favore del Consiglio federale per emanare le necessarie disposizioni d'esecuzione relative alla compensazione dei premi (art. 17 cpv. 4 LVAMal).

---

<sup>17</sup> 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 30.4.2004, pag. 1, nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato II ALC e l'appendice 2 dell'allegato K AELS; una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.1**.

<sup>18</sup> 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 30.10.2009, pag. 1, nella versione vincolante per la Svizzera secondo l'allegato II ALC e l'appendice 2 dell'allegato K AELS. Una versione consolidata non vincolante di questo regolamento è pubblicata nella RS **0.831.109.268.11**.

<sup>19</sup> RS **0.831.109.367.2**