

10.407 / 13.477

Iniziative parlamentari

Esenzione dei premi per i minorenni / LAMal. Revisione delle categorie dei premi per minorenni, giovani adulti e adulti

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale

del 23 ottobre 2015

Compendio

Le famiglie dovrebbero beneficiare di uno sgravio finanziario nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Occorre pertanto modificare la compensazione dei rischi tra gli assicuratori in modo che questi ultimi possano concedere uno sconto sui premi ai giovani adulti tra i 19 e i 25 anni e agli assicurati dai 26 ai 35 anni. Devono essere ridotti altresì i premi per i minorenni e i giovani adulti in periodo di formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi.

Situazione iniziale

Gli importi che gli assicuratori malattie versano a titolo di compensazione dei rischi tra gli assicuratori sono talmente elevati per la categoria dei giovani adulti (19–25 anni) assicurati presso di loro che le riduzioni dei premi che concedono sono sempre più esigue. Tale situazione grava su diverse famiglie in quanto molto spesso sono ancora i genitori a pagare i premi dei giovani adulti. Nonostante la riduzione individuale dei premi (RIP) che varia a seconda del Cantone, l'onere finanziario per le famiglie tende ad aumentare.

Contenuto del progetto

Per diminuire l'onere finanziario delle famiglie occorre adottare due misure.

- *Adeguamento della compensazione dei rischi: per poter fissare premi per i giovani adulti sostanzialmente più bassi rispetto a quelli per gli adulti, gli assicuratori malattie devono beneficiare di uno sgravio per i giovani adulti a titolo di compensazione dei rischi. Pertanto, per i loro assicurati che rientrano in questa categoria di età, dovranno versare solo il 50 per cento della differenza tra i costi medi di tutti gli assicurati e i costi medi di tutti i giovani adulti. In tal modo, nella compensazione dei rischi sarebbero sgravati di 92 franchi al mese per ogni giovane adulto assicurato. Anche per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni gli assicuratori dovrebbero essere sgravati del 20 per cento nella compensazione dei rischi. Essi sarebbero sgravati così di un importo di 29 franchi al mese per ogni assicurato in questa categoria di età. In contropartita dovrebbero versare a titolo di compensazione dei rischi 19 franchi in più al mese per ogni adulto a partire dai 36 anni di età.*

- *Riduzione minima più elevata per i minorenni e i giovani adulti in periodo di formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi: dall'adeguamento della compensazione dei rischi menzionato poc'anzi e dalla conseguente riduzione dei premi per i giovani adulti e gli assicurati tra i 26 e i 35 anni risulta una minore RIP che i Cantoni devono versare per questi assicurati. Indubbiamente aumenteranno i premi per gli adulti a partire dai 36 anni e sarà quindi maggiore anche la necessità di ridurre i premi per questi assicurati, ma nel complesso i Cantoni dovrebbero risparmiare 70–75 milioni di franchi. Tale importo deve rimanere nel sistema della riduzione dei premi. Pertanto i premi per i minorenni e i giovani adulti in formazione che vivono in economie domestiche con*

redditi medi e bassi dovranno essere ridotti di almeno l'80 per cento e non più di almeno il 50 per cento, come avviene attualmente.

Nel quadro di questa revisione è altresì opportuno introdurre una compensazione dei rischi applicabile ai minorenni. Le tasse di rischio non dovranno essere utilizzate per gli adulti ma come contributi compensativi a favore di minorenni con elevata morbidità.

Rapporto

1 Genesi

Le iniziative parlamentari «Esenzione dai premi per i minorenni» (Humbel; 10.407 n) e «LAMal. Revisione delle categorie dei premi per minorenni, giovani adulti e adulti» (Rossini; 13.477 n) sono state presentate indipendentemente l'una dall'altra, ma perseguono un obiettivo comune: lo sgravio finanziario delle famiglie per quanto riguarda l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (AOMS). Qui di seguito si illustrano le fasi seguite dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) per elaborare un progetto preliminare comune a entrambe le iniziative parlamentari.

1.1 **Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare «Esenzione dai premi per i minorenni» e lavori della sottocommissione «LAMal»**

L'8 marzo 2010 la consigliera nazionale Ruth Humbel (PPD, AG) ha presentato l'iniziativa parlamentare 10.407 n dal seguente tenore: «I minorenni devono essere esentati dai premi della cassa malati mediante una modifica della legge federale sull'assicurazione malattie».

Nella sua motivazione la consigliera constatava che con i forti aumenti dei premi delle casse malati aumenta la parte di popolazione da sovvenzionare. Il sistema di riduzione dei premi è complesso e comporta oneri amministrativi relativamente elevati. Nel contempo, in particolare per le famiglie del ceto medio che non beneficiano di riduzioni dei premi, diventa sempre più difficile pagare i premi della cassa malati. L'esenzione dai premi per i minorenni sgraverebbe le famiglie in modo rapido, effettivo ed efficace e apporterebbe inoltre un importante correttivo alla crescente redistribuzione delle risorse.

Il 18 febbraio 2011 la CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa con 16 voti contro 8. La CSSS-S ha chiesto all'Amministrazione di redigere un rapporto sulle possibilità di attuazione dell'iniziativa parlamentare e sulle eventuali conseguenze finanziarie indirette che l'esenzione dei premi avrebbe sul reddito disponibile delle famiglie. Nella sua seduta del 6 settembre 2011 la CSSS-S ha accolto con 5 voti contro 4 la decisione della sua omologa del Consiglio nazionale. Ha raccomandato alla CSSS-N di non ricavare i circa 1,8 miliardi di franchi necessari per la riduzione dei premi dei minorenni semplicemente aumentando i premi degli adulti (stato 2011), ma di cercare una soluzione tramite il sistema della RIP.

Il 14 ottobre 2011 la CSSS-N ha incaricato la sua sottocommissione «LAMal»¹ di elaborare un progetto di atto legislativo nella nuova legislatura. A tal fine, conformemente all'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento², la sottocommissione ha convocato alcuni esperti dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Dopo una prima discussione tenutasi il 17 febbraio 2012, il 27 aprile dello stesso anno la sottocommissione ha condotto audizioni per informarsi

¹ Humbel, Bortoluzzi, Carobbio Guscetti, Cassis, Fehr Jacqueline, Frehner, Gilli, Moret, Schmid-Federer, Stahl, Steiert

² RS 171.10

sulla posizione della Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS) e sugli effetti della RIP. Durante le sedute tenutesi il 2 luglio, il 29 agosto e il 31 ottobre 2012 ha discusso sulle linee fondamentali e su una possibile soluzione, analizzando diverse varianti.

In questo contesto una maggioranza della sottocommissione si è schierata a favore di una soluzione caratterizzata dai seguenti principi: i Cantoni dovrebbero esentare integralmente i minorenni che vivono in economie domestiche che spendono più dell'8 per cento del loro reddito netto in premi dell'AOMS. La Confederazione dovrebbe assumersi la metà dei costi supplementari pari a circa un miliardo di franchi (stato 2012) e aumentare di conseguenza il suo contributo alla RIP. Prima di incaricare l'elaborazione dettagliata del progetto preliminare, mediante una lettera del 26 novembre la sottocommissione ha consultato la CDS su diverse questioni, per lo più di natura tecnica. Nella sua risposta del 21 dicembre 2012 la presidenza della CDS ha espresso diverse obiezioni sostanziali contro la bozza di soluzione avanzata dalla sottocommissione. Il 19 febbraio 2014 la sottocommissione, che nel frattempo era stata impegnata in altri progetti, ha sentito nuovamente la CDS. Quest'ultima ha confermato che secondo la sua opinione tutte le persone da 0 a 18 anni dovevano essere esonerate dai premi e che tale esenzione doveva essere finanziata mediante i premi degli adulti.

La sottocommissione ha accolto la richiesta della CDS riguardo all'esenzione dai premi per i minorenni ma riafferma la sua opinione quanto a un finanziamento da parte della Confederazione e dei Cantoni. Ha deciso pertanto che ciascun Cantone dovrebbe esonerare totalmente i minorenni dal pagamento dei premi più bassi per ogni regione e pertanto la Confederazione dovrebbe versare loro un importo che copra i due terzi dei premi da ridurre a favore dei minorenni. Per questa soluzione sono stati stimati costi aggiuntivi per circa 700 milioni di franchi. Il 21 maggio 2014 la sottocommissione ha chiarito alcuni punti del relativo progetto preliminare, prima di respingerlo nella votazione sul complesso con 5 voti contro 4, il che equivale a una proposta di non entrare nel merito.

Contrariamente alla richiesta della sottocommissione, il 15 agosto 2014 la CSSS-N ha deciso con 14 voti contro 11 di entrare nel merito del progetto preliminare. Successivamente, con 12 voti contro 10 e 3 astensioni ha rinviato il progetto preliminare alla sottocommissione con la richiesta di elaborare una variante che garantisca la neutralità dei costi.

1.2

Esame preliminare dell'iniziativa parlamentare «LAMal. Revisione delle categorie dei premi per minorenni, giovani adulti e adulti » e lavori della sottocommissione «LAMal»

Il 15 ottobre 2014 la CSSS-N ha esaminato in via preliminare l'iniziativa parlamentare 13.477 n «LAMal. Revisione delle categorie dei premi per minorenni, giovani adulti e adulti», presentata il 12 dicembre 2013 dal consigliere nazionale Stéphane Rossini (PS, VS). Conformemente alla suddetta iniziativa, l'articolo 61 capoverso 3 LAMal dovrebbe essere modificato come segue: «Per gli assicurati che non hanno ancora compiuto i 20 anni (minorenni e giovani) e quelli che non hanno ancora compiuto i 25 anni (giovani adulti) l'assicuratore deve fissare un premio più basso rispetto a quello degli assicurati di età superiore (adulti)». Nella sua

motivazione l'autore dell'iniziativa fa notare che per quanto i premi per i minorenni (0–18 anni) siano molto più bassi rispetto a quelli previsti per le altre categorie di età, i premi per i giovani adulti (19–25 anni) sono cresciuti notevolmente raggiungendo quasi il livello dei premi per gli adulti. Con il compimento dei 18 anni i premi subiscono un fulmineo aumento esponenziale, in una fase in cui molti degli interessati seguono ancora una formazione e dipendono finanziariamente dai loro genitori. Questa situazione sta diventando insostenibile per le famiglie, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista sociale.

La CSSS-S sosteneva in particolare la richiesta di non aumentare in modo brusco i premi nel momento in cui l'assicurato da minorenne diventa giovane adulto, come avviene attualmente. Per la Commissione una delle possibili soluzioni consisterebbe in una modifica della compensazione dei rischi, che permetterebbe agli assicuratori di concedere ai giovani adulti sconti sempre maggiori sui premi. Un'altra soluzione considerata meno prioritaria dalla Commissione è invece quella di ripartire diversamente le categorie di età, come proposto dall'autore dell'iniziativa. La CSSS-N ha dato seguito all'iniziativa in tal senso, con 18 voti contro 4 e un'astensione. Il 17 novembre la CSSS-S ha approvato questa decisione con 9 voti contro 0 e un'astensione, poiché condivide la richiesta della sua omologa del Consiglio nazionale di sgravare finanziariamente i giovani adulti.

Siccome le iniziative parlamentari 10.407 e 13.477 chiedono entrambe lo sgravio finanziario delle famiglie, la sottocommissione «LAMal» le ha discusse congiuntamente su incarico della CSSS-N, per poter mantenere una visione d'insieme. Il 14 gennaio 2015 ha sentito diversi esperti: Konstantin Beck dell'Istituto CSS per l'economia sanitaria empirica, Lucien Gardiol e Melania Rudin, che hanno collaborato allo studio «Gesundheitsreform – für tragbare Prämien»³ (Riforma della sanità – per premi sostenibili), Stefan Leutwyler, sostituto segretario centrale della CDS e Antonios Haniotis, responsabile dell'Ufficio per i contributi sociali del Cantone di Basilea Città. Durante le tre ulteriori sedute del 18 febbraio, del 22 aprile e del 27 maggio 2015 la sottocommissione ha discusso in merito a diverse varianti della soluzione e il 24 giugno 2015 ha concluso la deliberazione di dettaglio sul progetto preliminare. Il 21 settembre 2015 ha approvato dal punto di vista redazionale il progetto preliminare e il progetto di rapporto esplicativo all'attenzione della CSSS-N. Il 23 ottobre 2015 la CSSS-N ha esaminato il progetto approvandolo con 15 voti contro 8 in vista dell'avvio della consultazione.

³ *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)*, Lucien Gardiol, Laure Dutoit, Melania Rudin, Kilian Künzli, Studie «Gesundheitsreform – für tragbare Prämien», (simulazioni di calcolo per valutare gli effetti di diversi elementi fiscali sull'onere delle economie domestiche, su mandato di Santésuisse – Gli assicuratori malattia svizzeri), rapporto finale, Berna, 24 maggio 2013

Onere finanziario delle famiglie imposto dai premi dell'AOMS

Con l'entrata in vigore della LAMal nel 1996 è stato introdotto il principio del premio unico per ogni assicuratore e regione. Tuttavia si è derogato a tale principio in quanto si possono concedere premi più bassi ai giovani adulti e si devono concedere premi più bassi ai minorenni (art. 61 cpv. 3 LAMal). Poiché i premi sono fissati indipendentemente dalla situazione economica, è stata introdotta la riduzione individuale dei premi (RIP). I Cantoni sono stati dunque obbligati a concedere riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta (art. 65 cpv. 1 LAMal). Siccome si è osservato in seguito che l'onere dei premi era aumentato in particolare per le famiglie con minorenni e giovani adulti in periodo di formazione, nel 2005 il Parlamento ha precisato le direttive: i Cantoni devono diminuire di almeno il 50 per cento i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione con redditi medi e bassi (art. 65 cpv. 1^{bis} LAMal). Per quanto riguarda il finanziamento della riduzione dei premi, dall'entrata in vigore della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) nel 2008, la Confederazione copre il 7,5 per cento delle spese lorde dell'AOMS. Tale contributo è ripartito in base alla popolazione dei Cantoni, pertanto non dipende dalla capacità finanziaria dei Cantoni o dai contributi degli stessi alla riduzione dei premi.

I 26 Cantoni hanno introdotto per la riduzione dei premi 26 sistemi diversi, che hanno differenti conseguenze⁴. Nel 2010 dieci Cantoni utilizzavano un modello proporzionale semplice in cui la riduzione dei premi corrisponde al premio di riferimento meno una franchigia. Altri otto Cantoni adoperavano un modello a più livelli che definiva classi di reddito e assegnava agli aventi diritto un importo fisso come riduzione dei premi a seconda della loro classe di reddito. Altri sei Cantoni utilizzavano un modello combinato tra i due summenzionati, mentre due Cantoni si avvalevano di una riduzione dei premi calcolata tra un minimo e un massimo. Quale reddito determinante per il calcolo della riduzione dei premi, in dodici Cantoni si considerava il reddito imponibile, in nove Cantoni il reddito netto tenuto conto di ulteriori deduzioni e in quattro Cantoni il reddito netto. Su questa base, un Cantone poteva prevedere deduzioni (p. es. per i figli) o tenere conto di valori aggiuntivi (p. es. x per cento del patrimonio, contributi al terzo pilastro, contributi di riscatto nel secondo pilastro).

Per il Monitoraggio 2010 è stata esaminata l'efficacia dei sistemi di riduzione dei premi sul piano politico e sociale in base a sette economie domestiche modello. I limiti entro cui un'economia domestica modello con due adulti e due bambini riceveva ancora una riduzione dei premi si situavano in un reddito lordo compreso tra gli 81 769 franchi nel Cantone del Vallese e i 169 365 franchi nel Cantone di Nidvaldo.

⁴ Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2010, Wirksamkeit der Prämienverbilligung, (rapporti sull'assicurazione malattie e infortuni, monitoraggio 2010, efficacia della riduzione dei premi) B.S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, B.S, S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basilea, aprile 2012, su mandato dell'UFSP

Si verificavano grandi differenze tra i Cantoni anche per quanto riguarda l'onere dei premi dopo la riduzione. Se si considera un'economia domestica modello con due adulti e due bambini che percepiva un reddito lordo di 68 543 franchi (il 25 % di queste economie domestiche in Svizzera percepiva questo importo o meno), l'onere dei premi rispetto al reddito disponibile⁵ si aggirava intorno al 5 per cento nel Cantone di Zugo e del 16 per cento nel Cantone di Vaud. Nel caso di un reddito lordo di 91 968 franchi (il 50 % di queste economie domestiche percepiva questo importo o meno), l'onere dei premi oscillava tra il 6 per cento nel Cantone di Zugo e il 16 per cento nel Cantone di Berna. Se il reddito lordo si attestava a 126 187 franchi (il 75 % di queste economie domestiche in Svizzera percepiva questo importo o meno), l'onere finanziario variava conformemente al reddito disponibile tra il 6 per cento nel Cantone di Nidvaldo e il 13 per cento nel Cantone di Basilea Città.

Rispetto al 2007, in 14 Cantoni l'onere dei premi in percentuale del reddito disponibile è rimasto più o meno invariato. In 11 Cantoni è aumentato.⁶ Per questa ragione le economie domestiche con redditi medi e bassi, specialmente con minorenni e giovani adulti in periodo di formazione, devono essere sgravate.

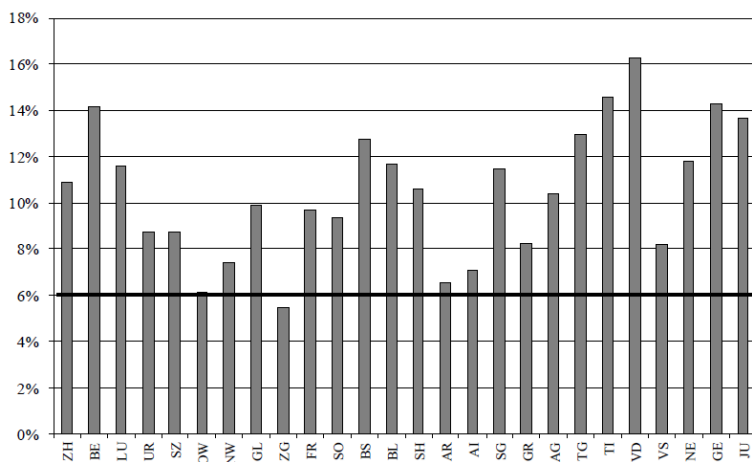


Grafico: famiglie di ceto medio (ipotesi: 70 000 franchi di reddito annuo, nessun patrimonio). Onere dei premi nel 2010 in percentuale del reddito disponibile.

Fonte: Monitoraggio 2010, grafico 21.

⁵ Questo valore in percentuale si calcola nel seguente modo: (premio – riduzione individuale del premio) / (salario netto – imposte [+ ev. PC o aiuti sociali])

⁶ Monitoraggio 2010, p. 42

2.2

La compensazione dei rischi e le sue conseguenze sui premi

L'AOMS si basa sul principio della solidarietà ed è finanziata tramite il premio unico. Ciò significa che ogni assicurato paga allo stesso assicuratore malattie, nello stesso Cantone o nella stessa regione di premi e per lo stesso modello assicurativo lo stesso premio, a prescindere dall'età, dal sesso o da un altro indicatore dello stato di salute. Il premio unico garantisce la solidarietà tra le persone sane e quelle malate all'interno dell'effettivo di assicurati di un assicuratore. Ma il premio non corrisponde al rischio effettivo di ricorrere a prestazioni che i singoli assicurati rappresentano per l'assicuratore. Per questo motivo, in un simile sistema gli assicuratori hanno interesse ad assicurare il più possibile «buoni rischi», ossia persone le cui spese di malattia siano basse, poiché questo permette loro di presentarsi sul mercato con un premio attrattivo.

Per evitare di incentivare la selezione dei rischi, è stata introdotta la compensazione dei rischi. Questa tiene conto della diversa struttura dei rischi degli assicuratori malattie e crea su questa base una compensazione finanziaria. Gli assicuratori con una buona struttura dei rischi, ossia assicuratori che assicurano per lo più giovani, uomini o persone senza indicatori di elevata morbilità, versano alla compensazione dei rischi una tassa in favore degli assicuratori la cui struttura di rischio è sfavorevole, ossia che hanno nel loro portafogli clienti per lo più anziani, donne e assicurati con un indicatore di elevata morbilità.

Esempio semplificato del funzionamento della compensazione dei rischi

Nel 2013 gli assicuratori malattie hanno rimborsato in media per un adulto, nel quadro dell'AOMS, prestazioni pari a 3250 franchi. Mentre gli uomini di età compresa tra i 31 e i 35 anni generalmente sono costati 750 franchi, questo valore ammontava a 9700 franchi per le donne di età compresa tra gli 86 e i 90 anni.

Per un uomo di 33 anni l'assicuratore ha pagato 3250 franchi – 750 franchi = 2500 franchi nella compensazione dei rischi (tassa).

Per una donna di 88 anni l'assicuratore ha ricevuto $9700 - 3250 = 6450$ franchi (contributo).

Grazie alla compensazione dei rischi, il giovane uomo non rappresentava un rischio migliore rispetto alla signora anziana (spese per il primo: $750 + 2500 = 3250$ franchi; spese per la seconda: $9700 - 6450 = 3250$ franchi).

Questo modello si applica sin dall'inizio della compensazione dei rischi.

Le differenze di rischio a seconda dell'età oggi sono interamente compensate tra gli assicurati a partire dal 19° anno di età. Pertanto, dal punto di vista dell'assicuratore, un giovane adulto è tanto caro quanto un adulto. La concessione di sconti sui premi per giovani adulti non si calcola nell'ottica della tecnica assicurativa, nonostante questa possibilità sia prevista dall'articolo 61 capoverso 3 LAMal.

Ciò comporta che gli sconti sui premi dei giovani adulti diminuiscano e che i loro premi si avvicinino a quelli degli adulti.

2.3

Introduzione di una compensazione dei rischi tra i minorenni

I minorenni non fanno parte dell'effettivo di assicurati determinante per il calcolo della compensazione dei rischi, in quanto per loro gli assicuratori non versano tasse né ricevono contributi compensativi. I minorenni pagano dunque premi commisurati al rischio e nettamente inferiori ai premi degli adulti.

Finora i minorenni non sono stati considerati nella compensazione dei rischi poiché non si voleva che pagassero contributi di solidarietà a favore degli adulti. Il Consiglio federale ha potuto sancire questo principio nell'ordinanza sulla compensazione dei rischi nell'assicurazione malattie (OCoR)⁷, dato che attualmente la LAMal non disciplina esplicitamente se i minorenni sono inclusi o meno nella compensazione dei rischi.

Si osserva che anche per i minorenni i costi delle prestazioni nette sono ripartite a seconda del gruppo di rischio (età, sesso, degenza in ospedale nel corso dell'anno precedente). Tuttavia le differenze tra i valori medi delle diverse categorie di rischio viste in termini assoluti sono inferiori rispetto agli adulti (cfr. tabella). Ciò è riconducibile anche ai bassi costi delle prestazioni per i minorenni.

Sesso	Degenza	0–18 anni	19–25 anni	>25 anni
F	sì	4442	7385	15 140
F	no	867	1154	2890
M	sì	3709	7809	14 280
M	no	910	617	2159

Tabella: media delle prestazioni nette annue in franchi per ogni assicurato a seconda della categoria di età, del sesso e dell'indicatore «degenza in ospedale o in una casa di cura nel corso dell'anno precedente»

Fonte: compensazione dei rischi 2013

Se si considera la variabilità relativa delle prestazioni nette all'interno delle classi di rischio che risultano dall'età e dal sesso, questa non è assolutamente inferiore tra i minorenni rispetto agli adulti. Il grafico mostra che la variabilità all'interno della maggior parte delle categorie di età rispetto al coefficiente di variazione⁸ è simile, a prescindere dall'alta variabilità per i giovani uomini e dalla variabilità in calo in età avanzata.

⁷ RS 832.112.1, art. 2 cpv. 2

⁸ Il coefficiente di variazione indica il rapporto tra lo scarto standard e il valore medio.

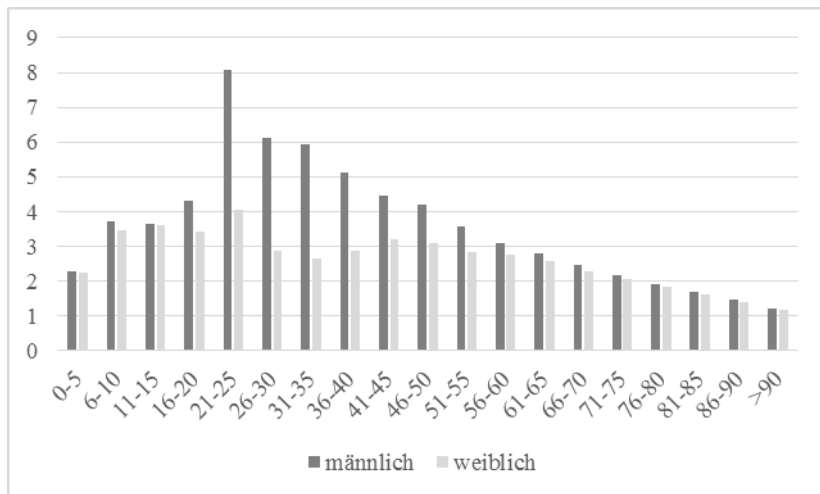


Illustrazione: coefficiente di variazione delle prestazioni nette a seconda delle categorie di età e del sesso

Con il progressivo affinamento della compensazione per gli assicurati adulti, aumenta il rischio che gli assicuratori si concentrino sulla selezione del rischio nella categoria di età dei minorenni e che questi siano sempre più penalizzati da tale selezione. Per questa ragione, si propone l'introduzione della compensazione dei rischi tra i minorenni. Tuttavia questa deve essere calcolata separatamente, per evitare che la solidarietà sia trasferita dai minorenni agli adulti.

3 Soluzioni esaminate

La Commissione e la sua sottocommissione «LAMal» incaricata di elaborare un progetto preliminare hanno esaminato diverse varianti per sgravare finanziariamente le famiglie dai premi dell'AOMS. In una prima fase si è discusso in merito a una riduzione o un'abolizione dei premi dei minorenni, come proposto dall'iniziativa parlamentare 10.407 n, mentre in una seconda fase è stata approfondita la questione dei premi dei giovani adulti, come previsto dall'iniziativa parlamentare 13.477 n (cfr. numero 1).

3.1 Riduzione dei premi dei minorenni

Nell'ottica di un'eventuale abolizione dei premi dei minorenni la CSSS-S aveva già chiesto all'Amministrazione, nel quadro della procedura di esame preliminare, di

presentarle varie possibilità di attuare l'iniziativa parlamentare 10.407 n (cfr. numero 1.1). L'UFSP ha tracciato i seguenti modelli.

- Assicurazione familiare: i minorenni sono aggiunti a un determinato adulto assicurato (di norma un genitore) e assicurati gratuitamente. Le prestazioni fornite per i minorenni sono finanziate dallo stesso assicuratore dell'assicurato adulto. Anche se i premi degli adulti subirebbero un aumento, una tale soluzione costituirebbe per le famiglie di ceto medio un notevole sgravio. Per contro, le famiglie non sarebbero clienti interessanti per gli assicuratori.
- Fondo di compensazione: gli assicuratori dichiarano a un fondo il numero dei minorenni assicurati presso di loro e i costi da essi generati. Sulla base di tali dati è possibile calcolare i costi medi di tutti i minorenni per ogni Cantone. Il fondo versa agli assicuratori questo importo per ogni minorenne assicurato presso di loro. I contributi al fondo possono essere finanziati mediante un aumento dei premi degli adulti o mediante le imposte. Diversamente dall'assicurazione familiare, tale soluzione non comporterebbe incentivi alla selezione dei rischi.
- Finanziamento tramite la RIP: i premi dei minorenni sono sovvenzionati interamente tramite una riduzione individuale dei premi. Affinché questa riduzione non gravi sugli altri aventi diritto alla RIP, l'ente pubblico (Confederazione e/o Cantoni) dovrebbe aumentare il suo contributo.
- Monopolio dell'assicurazione malattie per minorenni: tutti i minorenni sono assicurati gratuitamente presso una cassa malati specifica, finanziata dalla Confederazione e/o dai Cantoni.

La sottocommissione «LAMal» della CSSS-N ha chiesto chiarimenti su ulteriori modelli che si differenziano l'uno dall'altro per quanto riguarda la cerchia dei beneficiari, l'entità dello sgravio finanziario per le famiglie e il tipo di finanziamento (mediante i premi o le imposte).

Per quanto riguarda la cerchia dei beneficiari e l'entità dello sgravio finanziario per le famiglie, occorre chiarire se tutti i minori devono essere totalmente esonerati dai premi dell'AOMS o se deve essere definito un obiettivo sociale. In particolare sono stati esaminati i seguenti obiettivi sociali.

- Un'esenzione totale dai premi per tutti i minorenni che vivono in economie domestiche le cui spese per i premi dell'AOMS rappresentano più dell'8 per cento del reddito disponibile. In questo modo sarebbero totalmente esonerati dal pagamento dei premi circa 1,2 milioni di minorenni, ossia circa quattro quinti di tutti i minorenni.
- Un'estensione della RIP affinché nessuna economia domestica debba consacrare più dell'8 per cento del reddito netto al pagamento dei premi oppure, come variante, il 10 per cento del reddito netto. Alla base di questo modello vi è l'obiettivo sociale che il Consiglio federale aveva già delineato nel 1991 nel suo messaggio concernente la revisione dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie⁹. Già allora era previsto che i Cantoni definissero un

⁹ Messaggio concernente la revisione dell'assicurazione malattia del 6 novembre 1991, FF 1992 I 65

importo limite, in percentuale del reddito imponibile, a partire dal quale i premi dovevano essere ridotti. Sulla base dei valori medi nazionali, il Consiglio federale riteneva tuttavia che «i Cantoni possono fissare all'8 per cento del reddito imponibile l'importo limite a partire dal quale i premi sono ridotti»¹⁰.

Come riportato al numero 1.1, nelle sue approfondite discussioni la sottocommissione non ha trovato alcuna soluzione che suscitasse il consenso della maggioranza per attuare l'iniziativa parlamentare 10.407 n. Tuttavia, entrando nel merito del progetto preliminare presentato allora, il 15 agosto 2014 la CSSS-N ha confermato che era necessario intervenire sul piano legislativo e ha quindi incaricato la sua sottocommissione di elaborare una variante che garantisca la neutralità dei costi.

3.2 Sgravio per la fascia d'età tra i 19 e i 35 anni

Nel corso del suo esame congiunto delle iniziative parlamentari 10.407 n e 13.477 n, la sottocommissione incaricata dalla CSSS-N ha sviluppato un nuovo approccio allo scopo di ottenere una visione comune sullo sgravio finanziario delle famiglie (cfr. numero 1.2).

In una prima fase la sottocommissione ha esaminato il modo in cui poter mitigare, mediante nuove disposizioni sulla compensazione dei rischi, l'impennata dei premi al momento del passaggio dalla categoria di età dei minorenni (0–18 anni) a quella dei giovani adulti (19–25 anni). Siccome circa due terzi dei premi dei giovani adulti confluiscono nella compensazione dei rischi tra gli assicuratori (cfr. numero 2.2), l'importo dei premi è fortemente influenzato dai cambiamenti nel meccanismo della compensazione dei rischi, anche se gli assicuratori conservano il loro margine di libertà nella fissazione dei premi.

Per modificare la compensazione dei rischi sono state esaminate quattro varianti.

- Variante 1: gli assicuratori versano nel fondo di compensazione per i giovani adulti assicurati presso di loro solo il 50 per cento della differenza tra i costi medi di tutti gli assicurati e i costi medi di tutti i giovani adulti. In questo modo beneficerebbero di uno sgravio di 92 franchi al mese nella compensazione dei rischi per i giovani adulti, mentre per gli adulti a partire dai 26 anni di età pagherebbero 10 franchi in più al mese (stato 2013).
- Variante 2: gli assicuratori beneficiano di uno sgravio del 50 per cento per i versamenti a titolo di compensazione dei rischi per i giovani adulti assicurati presso di loro, esattamente come nella variante 1; sono inoltre sgravati del 20 per cento per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni. Di conseguenza gli assicuratori beneficerebbero di uno sgravio di 92 franchi al mese (come nella variante 1) per i giovani adulti, pagherebbero 29 franchi in meno al mese per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni, ma dovrebbero pagare 19 franchi in più al mese per gli adulti a partire dai 36 anni di età.
- Variante 3: questa variante si distingue dalla variante 1 solo per il fatto che gli assicurati tra i 26 e i 35 anni non dovrebbero contribuire a compensare lo sgravio di cui beneficiano i giovani adulti. Di conseguenza gli assicuratori

¹⁰ FF 1992 I 65, in particolare 194

sarebbero sgravati di 92 franchi al mese per i giovani adulti proprio come nella variante 1, per gli adulti dai 26 ai 35 anni la loro situazione rimarrebbe invariata, mentre per gli adulti a partire dai 36 anni dovrebbero pagare 13 franchi in più al mese.

- Variante 4: gli assicuratori sono sgravati del 50 per cento per i versamenti a titolo di compensazione dei rischi per i giovani adulti, come nella variante 1. I contributi che verrebbero a mancare a causa di questo sgravio sono assunti dalle categorie di età che sono beneficiarie nette del sistema della compensazione dei rischi. I premi dei restanti assicurati non aumenterebbero né diminuirebbero. Di conseguenza gli assicuratori sarebbero sgravati di 92 franchi al mese per i giovani adulti come nella variante 1, per gli assicurati tra i 26 e i 60 anni la loro situazione rimarrebbe invariata, mentre per gli adulti a partire dai 61 anni gli assicuratori pagherebbero 33 franchi in più al mese.

Gli effetti di questi trasferimenti nella compensazione dei rischi sui premi dipendono dal mantenimento o meno delle sovvenzioni trasversali concesse finora dagli assicuratori. Gli assicuratori che concedono già uno sconto ai giovani adulti dovrebbero abbassare i premi di questi ultimi in misura inferiore rispetto a 92 franchi al mese; all'inverso, dovrebbero aumentare i premi degli adulti in modo più lieve.

Se i premi dei giovani adulti venissero ridotti e quelli degli adulti (o quelli degli adulti di una determinata categoria di età) aumentati, ciò si ripercuoterebbe sulla RIP, consentendo ai Cantoni di risparmiare. Dal momento che i Cantoni dispongono di un ampio margine di libertà per quanto riguarda l'organizzazione della RIP e hanno scelto diversi modelli (cfr. numero 2.1), è difficile prevedere le conseguenze in modo attendibile.

I calcoli che seguono, inerenti alle varianti 1 e 2, si basano sul presupposto che i Cantoni aumenteranno o ridurranno la RIP proporzionalmente alla modifica dei premi. Se in futuro gli assicuratori non offriranno più sovvenzioni trasversali ai giovani adulti, nella variante 1 la RIP diminuirà per i giovani adulti di 105 milioni di franchi, mentre la RIP per gli adulti aumenterà di 50 milioni di franchi; i Cantoni risparmieranno così 55 milioni di franchi. Se gli assicuratori continueranno a offrire le stesse sovvenzioni trasversali attuali ai giovani adulti, la RIP diminuirà per i giovani adulti di 155 milioni di franchi, mentre saranno versati 75 milioni di franchi in più per la RIP degli adulti. In questo caso i Cantoni risparmieranno 80 milioni di franchi. Nella variante 2 i calcoli sono i seguenti: se gli assicuratori non offriranno più sovvenzioni trasversali per i premi dei giovani adulti, la RIP per gli adulti tra i 19 e i 35 anni diminuirà di 155 milioni di franchi, mentre la RIP per gli adulti a partire dai 36 anni aumenterà di 95 milioni di franchi; anche in questa variante i Cantoni risparmieranno 60 milioni di franchi. Se gli assicuratori continueranno a offrire le stesse sovvenzioni trasversali per i premi dei giovani adulti, la RIP per gli adulti tra i 19 e i 35 anni diminuirà di 200 milioni di franchi, mentre per gli adulti a partire dai 36 anni occorreranno 115 milioni di franchi in più di RIP; in questo caso i Cantoni risparmieranno 85 milioni di franchi. Occorre aspettarsi che gli assicuratori proseguano il finanziamento trasversale dei premi dei giovani adulti in una certa misura anche dopo la riforma della compensazione dei rischi, per fidelizzare questa categoria di clienti molto propensa a cambiare assicuratore. In questo caso i Cantoni

potrebbero risparmiare tra i 65 e i 70 milioni di franchi di RIP nella variante 1 e tra i 70 e i 75 milioni di franchi nella variante 2.

In una seconda fase la sottocommissione ha esaminato il modo in cui l'importo della RIP risparmiato potrebbe essere impiegato per ridurre i premi dei minorenni garantendo la neutralità dei costi. Si è concentrata su un ambito in cui la Confederazione dà già direttive precise ai Cantoni sull'organizzazione della RIP. L'articolo 65 capoverso 1^{bis} LAMal prevede in particolare: «Per i redditi medi e bassi i Cantoni riducono di almeno il 50 per cento i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione». Se i circa 70–75 milioni di franchi risparmiati (secondo la variante 2) grazie alla modifica della compensazione dei rischi fossero impiegati per una riduzione supplementare dei premi dei minorenni, sovvenzionati già oggi conformemente all'articolo 65 capoverso 1^{bis} LAMal, questi premi potrebbero essere ridotti di almeno l'80 per cento (cfr. numero 5.1).

4 La normativa proposta

4.1 Punti essenziali del progetto

L'obiettivo della revisione della legge è attenuare l'onere finanziario delle famiglie causato dai premi dell'assicurazione malattie. Tale obiettivo deve essere raggiunto combinando due misure. Innanzitutto gli assicuratori dovrebbero beneficiare di uno sgravio della compensazione dei rischi differenziato per i giovani adulti tra i 19 e i 25 anni e per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni, in modo che i rispettivi premi possano pure essere ridotti in modo differenziato. La conseguenza sarebbe un risparmio della RIP e l'importo risparmiato dovrebbe essere utilizzato per ridurre maggiormente rispetto a oggi i premi dei minorenni e dei giovani adulti in periodo di formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi. All'interno dell'AOMS verrebbe in tal modo rafforzata la solidarietà finanziaria a favore delle famiglie. Al contempo si compierebbe un passo verso premi più funzionali ai rischi, tenendo conto in modo più mirato dei costi generati dai diversi gruppi di età nell'AOMS.

Le due misure summenzionate sono illustrate in modo più dettagliato qui di seguito.

- Modifica della compensazione dei rischi: oggi un terzo dei premi dei giovani adulti serve a coprire i costi sanitari di questo gruppo di assicurati. Circa due terzi del volume dei premi confluiscono nella compensazione dei rischi (cfr. numero 2.2). Affinché possano stabilire per i giovani adulti tra i 19 e i 25 anni premi sostanzialmente più bassi, gli assicuratori devono beneficiare di uno sgravio dei versamenti per i giovani adulti a titolo di compensazione dei rischi. Pertanto gli assicuratori dovrebbero versare nel fondo di compensazione dei rischi per i giovani adulti assicurati presso di loro solo il 50 per cento della differenza tra i costi medi dell'insieme degli assicurati e quelli di tutti i giovani adulti. Per i versamenti a titolo di compensazione dei rischi per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni, gli assicuratori verrebbero sgravati anche del 20 per cento della differenza tra i costi medi di tutti gli assicurati e i costi medi di questo gruppo di età. Di conseguenza, gli assicuratori beneficerebbero di uno sgravio di 92 franchi al mese per i giovani adulti e di 29 franchi al mese per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni. In contropartita gli

assicuratori dovrebbero pagare per ogni adulto a partire dai 36 anni 19 franchi in più al mese a titolo di compensazione dei rischi. Gli assicuratori avranno l'obbligo di fissare per i giovani adulti e per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni premi più bassi rispetto a quelli degli adulti più anziani (art. 61 cpv. 3 LAMal). Se conformemente alla modifica dei versamenti a titolo di compensazione dei rischi gli assicuratori ridurranno i premi di 92 franchi al mese per i giovani adulti, rispettivamente di 29 franchi al mese per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni, e se per gli adulti i premi aumenteranno di 19 franchi al mese, dipenderà soprattutto dai finanziamenti trasversali che gli assicuratori hanno concesso o meno ai giovani adulti, dall'entità di questi eventuali finanziamenti e dal loro eventuale proseguimento in futuro.

- Riduzione minima più forte per i minorenni e gli adulti in periodo di formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi: le summenzionate modifiche della compensazione dei rischi e la riduzione dei premi dei giovani adulti e degli assicurati tra i 26 e i 35 anni fanno sì che i Cantoni debbano versare contributi minori per la RIP a favore di questi gruppi di età. Indubbiamente i premi degli adulti che hanno compiuto 36 anni aumenteranno, e con essi anche la necessità di ridurre i premi. Tuttavia per i Cantoni potrebbe risultare un risparmio dell'ordine di 70–75 milioni. Questo importo deve rimanere nel sistema della riduzione dei premi ed essere utilizzato a favore delle famiglie con figli. Siccome i Cantoni dispongono di un ampio margine di libertà per quanto riguarda l'organizzazione della RIP, occorre agire in un ambito in cui la Confederazione dà già direttive più precise ai Cantoni, ossia quello della RIP per i minorenni e i giovani adulti in periodo di formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi (art. 65 cpv. 1^{bis} LAMal). I premi dovranno essere ridotti di almeno l'80 per cento e non più, come avviene ora, di almeno il 50 per cento.

Nel quadro della revisione in corso deve essere inoltre introdotta una compensazione dei rischi tra i minorenni. Per quanto questa novità non abbia un legame diretto con le richieste delle iniziative parlamentari, è opportuno cogliere l'occasione per completare il sistema di compensazione dei rischi. Si deve dunque evitare che nel contesto del progressivo miglioramento della compensazione dei rischi gli assicuratori si sentano incentivati a selezionare i «buoni rischi» assicurando solo i minorenni in salute (cfr. numero 2.3). Le tasse di rischio per i minorenni non devono quindi essere utilizzate per gli adulti, bensì come contributo compensativo a favore di quei minorenni con un'elevata morbidità.

4.2 Proposte della minoranza

La minoranza I (Bortoluzzi, Borer, Clottu, de Courten, Frehner, Parmelin, Stahl) è contraria all'introduzione di una compensazione dei rischi per i minorenni, poiché tale soluzione limiterebbe la competitività tra gli assicuratori, il che non è auspicabile. La minoranza I propone di stabilire espressamente nell'articolo 16 capoverso 5 LAMal la prassi in vigore, in cui i minorenni sono esclusi dall'effettivo di assicurati determinante per la compensazione dei rischi.

La minoranza II (Schmid-Federer, Carobbio Guscetti, Fridez, Heim, Ingold, Rossini, Schelbert, Schenker Silvia, Steiert, van Singer, Weibel) desidera che gli assicuratori beneficino di uno sgravio soltanto nella compensazione dei rischi per i giovani adulti

e propone quindi di modificare gli articoli 16a e 61 capoverso 3 LAMal in questo senso. Respinge invece la proposta di creare una fascia di età supplementare (assicurati tra i 26 e i 35 anni) che si aggiungerebbe a quelle già esistenti (minorenni tra 0 e 18 anni, giovani adulti tra 19 e 25 anni e adulti), poiché una simile aggiunta complicherebbe inutilmente il sistema dell'assicurazione malattie.

La minoranza III (Bortoluzzi, Borer, Clottu, de Courten, Parmelin, Stahl) intende preservare il margine di libertà di cui dispongono i Cantoni nell'attuazione della RIP. Respinge pertanto la modifica dell'articolo 65 capoverso 1^{bis} LAMal, proposta dalla maggioranza.

5 **Commento ai singoli articoli**

Art. 16 cpv. 5

L'articolo 16 LAMal¹¹, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2017, sancisce i principi della compensazione dei rischi, senza però includervi i minorenni. Questa situazione cambierà con il nuovo capoverso 5 che prevede anche per i minorenni una compensazione dei rischi, tuttavia calcolata separatamente dagli altri assicurati. In altri termini, saranno presi in considerazione soltanto i costi generati dai minorenni, e non quelli degli altri assicurati, costi che saranno compensati tra gli assicuratori. Questa nuova compensazione dei rischi non avrà pertanto alcuna incidenza sull'importo medio dei premi per questo effettivo di assicurati.

Le categorie di età considerate nell'AOMS sono attualmente definite all'articolo 61 capoverso 3 LAMal; si tratta di minorenni, giovani adulti e adulti. Siccome la definizione di minorenne figurerà già sotto il capitolo della compensazione dei rischi, per motivi di tecnica legislativa è necessario inserirla in questo articolo. Per minorenni si intendono gli assicurati che al 31 dicembre dell'anno in questione non hanno ancora compiuto 19 anni. Questa definizione corrisponde a quella attuale di «assicurati che non hanno ancora compiuto 18 anni», ma con un adeguamento alla pratica. Difatti, per motivi di semplicità, gli assicurati devono pagare lo stesso premio fino alla fine dell'anno e non passare a un'altra categoria di età nella data del loro compleanno. Lo stesso vale per la compensazione dei rischi: sarebbe difficile applicarla se l'assicurato dovesse essere assegnato a un altro gruppo di rischi dalla data del suo compleanno. Anche in questo caso, occorrerebbe basarsi ogni volta sull'anno civile.

Minoranza I (Bortoluzzi, Borer, Clottu, de Courten, Frehner, Parmelin, Stahl)

La minoranza I si oppone all'introduzione di una compensazione dei rischi per i minorenni. Siccome oggi questa categoria di età non è espressamente esclusa dalla compensazione dei rischi, sarebbe opportuno esplicitare questa esclusione nel nuovo capoverso 5. Come per la maggioranza (cfr. sopra), la definizione di minorenne viene inserita qui.

¹¹ RU 2014 3345

Stando alla normativa vigente in materia di pagamenti compensatori, dal punto di vista attuariale gli assicuratori non dovrebbero concedere riduzioni dei premi ai giovani adulti, nonostante la legge lo preveda e i costi delle prestazioni siano più bassi per i giovani adulti rispetto a quelli per gli altri adulti. Difatti, se si considera anche la compensazione dei rischi, i costi sono gli stessi per gli uni che per gli altri. Circa due terzi dei premi dei giovani adulti servono a finanziare le tasse di rischio, a beneficio della categoria di età degli assicurati adulti. Se gli assicuratori concedono comunque riduzioni dei premi ai giovani adulti per proporre loro premi più attrattivi, la differenza ricade principalmente sui premi pagati dagli adulti e si verifica quindi un finanziamento trasversale. Il progetto di nuovo articolo 16a propone una modifica della compensazione dei rischi, in modo da sgravare finanziariamente gli assicuratori per le tasse di rischio a carico dei giovani adulti tra i 19 e i 25 anni e degli assicurati tra i 26 e i 35 anni e permettere così di ridurre i premi per queste categorie d'età. Secondo le prime stime basate sulle cifre del 2013 questo sgravio a favore dell'assicuratore ammonterebbe per i giovani adulti a circa 92 franchi al mese (50 % della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati) e per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni a 29 franchi (20 % della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati). Gli assicuratori che attualmente non applicano uno sconto ai giovani adulti possono utilizzare l'integralità dei 92 franchi risparmiati per concedere riduzioni dei premi ai giovani adulti; i giovani adulti pagherebbero i loro premi circa il 26 per cento in meno rispetto alla situazione attuale. Per contro gli assicuratori che applicano già uno sconto per i giovani adulti possono utilizzare l'integralità dei 92 franchi risparmiati per concedere riduzioni ai giovani adulti soltanto se proseguono il finanziamento trasversale dei giovani adulti. Se desiderano invece sopprimere il finanziamento trasversale, necessitano di una parte dei 92 franchi. Nel confronto tra i premi standard, i premi dei giovani adulti risultano più bassi di 31 franchi (9 %) rispetto a quelli degli adulti. Questo importo è necessario per sopprimere il finanziamento trasversale. E quindi realistico immaginarsi che una soppressione del finanziamento trasversale permetterebbe di ridurre il premio dei giovani adulti di 61 franchi (17 %). Per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni non si pone invece il problema del finanziamento trasversale, vale a dire che i risparmi nella compensazione dei rischi possono essere interamente utilizzati per ridurre i premi. I premi degli assicurati tra i 26 e i 35 anni possono essere così ridotti di 29 franchi (8 %).

Capoverso 1

Il capoverso 1 sancisce il principio secondo il quale gli assicuratori beneficerebbero di uno sgravio della compensazione dei rischi per gli assicurati di età compresa tra i 19 e i 35 anni.

Capoverso 2

In linea di massima le tasse di rischio e i contributi compensativi vengono calcolati come segue: si calcola la differenza tra i costi medi del gruppo di rischio e la media generale dei costi, ossia i costi medi di tutti gli assicurati del Cantone in questione considerati nella compensazione dei rischi. Per i gruppi di rischio i cui costi medi

sono inferiori alla media generale, gli assicuratori devono versare una tassa di rischio, per quelli i cui costi medi sono superiori alla media generale, gli assicuratori ricevono un contributo compensativo.

Il progetto prevede di ridurre la compensazione dei rischi per due gruppi di età: del 50 per cento per i giovani adulti (lett. a) e del 20 per cento per gli assicurati di età compresa tra i 26 e i 35 anni (lett. b). Attualmente i giovani adulti sono definiti all'articolo 61 capoverso 3 LAMal. Con il nuovo progetto i giovani adulti saranno definiti già all'articolo 16a (assicurati che al 31 dicembre dell'anno in questione hanno tra i 19 e i 25 anni). Gli assicuratori dovranno quindi versare per questa categoria di età soltanto la metà della differenza tra i costi medi dei giovani adulti e la media generale (92 franchi). I costi medi dell'insieme degli assicurati considerati qui comprendono le prestazioni degli adulti e i giovani adulti, ma non quelle dei minorenni. Per i gruppi di rischio dei giovani adulti per i quali attualmente l'assicuratore è tenuto a pagare una tassa è prevista una riduzione della stessa, mentre per i gruppi di rischio dei giovani adulti per i quali l'assicuratore beneficia oggi di un contributo, questo contributo è aumentato. Inoltre, sarà creata una fascia di età supplementare, ossia gli assicurati di età compresa tra i 26 e i 35 anni di età (lett. b), per la quale nella compensazione dei rischi gli assicuratori saranno sgravati del 20 per cento (29 franchi). Per questa fascia di età gli assicuratori dovranno quindi pagare soltanto l'80 per cento (117 franchi) della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati. Le modalità dello sgravio corrispondono a quelle seguite per i giovani adulti.

Capoverso 3

La compensazione dei rischi è un gioco a somma zero, ossia la somma di tutte le tasse di rischio è uguale alla somma di tutti i contributi che gli assicuratori ricevono dalla compensazione dei rischi. Occorre quindi finanziare lo sgravio per i giovani adulti e gli assicurati tra i 26 e i 35 anni, altrimenti nella compensazione dei rischi mancherebbe questo importo. Il finanziamento è garantito da un aumento dell'onere degli adulti a partire dai 36 anni, e questo in maniera equa: le tasse per gli adulti sono aumentate di un importo pari alla riduzione dei contributi che gli assicuratori ricevono per tale categoria d'età. Secondo i calcoli effettuati sulla base delle cifre della compensazione dei rischi 2013 gli adulti devono aspettarsi un onere supplementare di 19 franchi al mese per finanziare lo sgravio della compensazione dei rischi del 50 per cento (92 franchi) a favore dei giovani adulti e del 20 per cento (29 franchi) a favore degli assicurati tra i 26 e i 35 anni. Questa situazione comporta un aumento del premio standard del 5 per cento circa (19 franchi) per gli assicuratori che non effettuano un finanziamento trasversale o che non intendono sopprimerlo. Se un'assicurazione non intende proseguire un finanziamento trasversale, per gli adulti a partire dai 36 anni l'onere supplementare sarà inferiore.

Minoranza II (Schmid-Federer, Carobbio Guscetti, Fridez, Heim, Ingold, Rossini, Schelbert, Schenker Silvia, Steiert, van Singer, Weibel)

Capoverso 1

La minoranza II desidera ridurre la compensazione dei rischi soltanto per i giovani adulti. Attualmente i giovani adulti sono definiti all'articolo 61 capoverso 3 LAMal.

Con il nuovo progetto saranno definiti già all'articolo 16a (assicurati che al 31 dicembre dell'anno in questione hanno tra 19 e 25 anni).

Capoverso 2

In linea di massima i commenti sul progetto della Commissione si applicano anche a questo capoverso. Tuttavia, nella compensazione dei rischi gli assicuratori beneficeranno di uno sgravio soltanto per i giovani assicurati; tale sgravio sarà del 50 per cento della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati. L'onere che grava sugli assicuratori a titolo di compensazione dei rischi per questa categoria di assicurati sarebbe ridotto di circa 92 franchi al mese, il che permette una riduzione dei premi di 61 franchi (17 %) fino a 92 franchi (26 %) a seconda che l'assicuratore conceda già oggi ai giovani adulti uno sconto e che desideri proseguire il finanziamento trasversale (vedi commenti introduttivi all'art. 16a).

Capoverso 3

I commenti sul progetto della Commissione si applicano in linea di massima anche a questo capoverso.

Secondo i calcoli effettuati sulla base delle cifre della compensazione dei rischi 2013, gli adulti devono aspettarsi un onere supplementare di 10 franchi al mese per finanziare lo sgravio della compensazione dei rischi del 50 per cento della differenza di rischio tra la loro fascia di età e tutti gli assicurati (92 franchi). Questo corrisponde a un aumento del premio standard del 3 per cento circa (10 franchi) per gli assicuratori che non proseguono un finanziamento trasversale o che non intendono sopprimerlo. Se un'assicurazione effettua un finanziamento trasversale che verrà soppresso, per gli adulti a partire dai 26 anni l'onere supplementare sarà inferiore.

	19 –25 anni	26 –35 anni	36 e più anni
Assicurati	655 507	1 088 259	4 742 678
Premio standard (franchigia ordinaria)	353,1	387,7	387,7
Premio medio pagato	263,5	271,5	312,9
Comp. rischi, normativa attuale	-183,2	-146,4	+58,9
Comp. rischi (maggioranza)	-91,6	-117,1	+39,5
Sgravio (-) / onere (+)	50%: -91,6	20%: -29,3	+19,4
Comp. rischi (minoranza II)	-91,6	-156,7	+48,6
Sgravio (-) / onere (+)	50%: -91,6	+10,3	+10,3

Nella tabella sono indicati gli importi in franchi per assicurato e al mese, nel 2013. Il simbolo + significa che la categoria di età beneficia globalmente di un contributo compensativo, il simbolo - che alla fine dei conti l'assicuratore deve una tassa di rischio.

Fonte: calcoli UFSP basati sulla statistica dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie 2013 e sulla statistica della compensazione dei rischi 2013.

Art. 61 cpv. 3

Siccome le categorie minorenni e giovani adulti vengono già definite agli articoli 16 e 16a, non è più necessario definirle all'articolo 61. Per contro, la fascia di età supplementare (assicurati tra i 26 e i 35 anni) proposta all'articolo 16a deve essere menzionata anche nella ponderazione dell'importo dei premi. Il capoverso definisce inoltre che gli altri assicurati sono considerati adulti. Prevede anche esplicitamente che gli assicuratori devono ponderare i premi in base ai gruppi di età: i premi dei minorenni devono essere i più bassi in assoluto, i premi dei giovani adulti devono essere più bassi di quelli degli assicurati tra i 26 e i 35 anni e i premi di questi ultimi devono essere più bassi di quelli degli adulti. La modifica garantisce che lo sgravio della compensazione dei rischi per i giovani adulti e per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni si ripercuota anche sui premi.

Minoranza II (Schmid-Federer, Carobbio Guscetti, Fridez, Heim, Ingold, Rossini, Schelbert, Schenker Silvia, Steiert, van Singer, Weibel)

I commenti al progetto della Commissione si applicano anche a questo capoverso, con la differenza che secondo la minoranza II devono rimanere soltanto tre categorie di età: minorenni (0–18 anni), giovani adulti (19–25 anni) e adulti (a partire dai 26 anni).

Art. 65 cpv. 1^{bis}

I Cantoni rimangono liberi di strutturare come desiderano la riduzione dei premi, tuttavia per i redditi medi e bassi dovranno ridurre di almeno l'80 per cento (invece del 50 per cento attuale), i premi dei minorenni e dei giovani adulti in formazione. Visto che i premi dei giovani adulti e degli assicurati tra i 26 e i 35 anni saranno più bassi (cfr. art. 16a), i Cantoni risparmieranno un importo non indifferente. Avranno bisogno di una parte di questo importo per aumentare la riduzione dei premi degli adulti a partire dai 36 anni, i cui premi saliranno leggermente (+19 franchi o 5 %). L'importo risparmiato permetterà anche di estendere la riduzione dei premi dei minorenni. Secondo i calcoli effettuati questi premi potrebbero essere ridotti dell'80 per cento (71 franchi) per i redditi medi e bassi: nel 2013 sono stati versati per i minorenni circa 480 milioni di franchi a titolo di riduzione dei premi. Il pagamento del premio standard medio di tutti i minorenni sovvenzionati costerebbe circa 700 milioni di franchi. Questo significa che oggi i premi sono ridotti mediamente del 70 per cento circa. Se si volesse portare la riduzione all'80 per cento, questo aumento costerebbe 80 milioni di franchi in più. Sebbene dal calcolo risulti che i costi supplementari sono più elevati dei risparmi (70–75 milioni), non va dimenticato che i Cantoni hanno un margine di libertà relativamente ampio nello strutturare concretamente la riduzione dei premi. Un'estensione paragonabile della riduzione dei premi dei giovani adulti in formazione implicherebbe per contro un onere finanziario supplementare per i Cantoni. Mentre la riduzione individuale dei premi per i giovani adulti non in formazione si abbasserebbe del 20–25 per cento proporzionalmente al premio medio, i giovani adulti in formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi si vedrebbero aumentare la riduzione del 20–25 per cento. Complessivamente nel 2013 i giovani adulti hanno ricevuto circa 600 milioni di franchi a titolo di RIP. Poiché la Confederazione non dispone di indicazioni sul numero di giovani adulti in formazione che beneficiano della riduzione individuale dei premi e considerato che i Cantoni possiedono una grande autonomia per la struttura della riduzione, la Confederazione non è in grado di effettuare una stima delle maggiori spese che i Cantoni dovranno assumersi. Solo questi ultimi sono in grado di effettuare stime precise sui costi generati dall'adeguamento della riduzione dei premi dei giovani adulti.

Minoranza III (Bortoluzzi, Borer, Clottu, de Courten, Parmelin, Stahl)

La minoranza III desidera mantenere almeno al 50 per cento la riduzione dei premi degli aventi diritto. Questo significa che, visti i premi più bassi a favore dei giovani adulti e gli assicurati tra i 26 e i 35 anni (cfr. art. 16a), i Cantoni disporrebbero di un importo più elevato da poter utilizzare a piacimento per la riduzione dei premi. In altri termini, potrebbero aumentare la riduzione per gli aventi diritto, ma anche avvantaggiare più assicurati o al contrario ridurre i loro contributi per la riduzione dei premi e utilizzare l'importo risparmiato per altri scopi.

Disposizione transitoria

Siccome i Cantoni devono adeguare la loro legislazione alla nuova normativa sulla riduzione dei premi, è previsto un termine transitorio di un anno dall'entrata in vigore della presente modifica di legge.

6

Ripercussioni

6.1

Ripercussioni finanziarie e sul personale

Ripercussioni finanziarie

Il presente progetto di un nuovo articolo 16a propone una modifica della compensazione dei rischi, affinché gli assicuratori beneficino di uno sgravio finanziario sulle tasse di rischio per i gruppi di età dei giovani adulti tra i 19 e i 25 anni e gli assicurati tra i 26 e i 35 anni e possano pertanto ridurre i premi per questi gruppi di età. Secondo le prime stime basate sulle cifre del 2013 questo sgravio a favore dell'assicuratore ammonterebbe per i giovani adulti a circa 92 franchi al mese (50 % della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati) e per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni a 29 franchi (20 % della differenza di rischio tra questa fascia di età e tutti gli assicurati). Gli assicuratori che attualmente non applicano uno sconto ai giovani adulti possono utilizzare l'integralità dei 92 franchi risparmiati per concedere riduzioni dei premi ai giovani adulti; i giovani adulti pagherebbero i loro premi circa il 26 per cento in meno rispetto alla situazione attuale. Per contro gli assicuratori che applicano già uno sconto per i giovani adulti possono utilizzare l'integralità dei 92 franchi risparmiati per concedere riduzioni ai giovani adulti soltanto se proseguono il finanziamento trasversale dei giovani adulti. Se desiderano invece sopprimere il finanziamento trasversale, necessitano di una parte dei 92 franchi. Nel confronto tra i premi standard i premi dei giovani adulti risultano più bassi di 31 franchi (9 %) rispetto a quelli degli adulti. Questo importo è necessario per sopprimere il finanziamento trasversale. È quindi realistico immaginarsi che una soppressione del finanziamento trasversale permetterebbe di ridurre il premio dei giovani adulti di 61 franchi (17 %). Per gli assicurati tra i 26 e i 35 anni non si pone invece il problema del finanziamento trasversale, vale a dire che i risparmi nella compensazione dei rischi possono essere interamente utilizzati per ridurre i premi. I premi degli assicurati tra i 26 e i 35 anni possono essere così ridotti di 29 franchi (8 %). Il finanziamento è garantito da un aumento dell'onere degli adulti a partire dai 36 anni, e questo in maniera equa: le tasse per gli adulti sono aumentate di un importo pari alla riduzione dei contributi che gli assicuratori ricevono per essi. Secondo i calcoli effettuati sulla base delle cifre della compensazione dei rischi 2013 gli adulti devono aspettarsi un onere supplementare di 19 franchi al mese per finanziare lo sgravio della compensazione dei rischi del 50 per cento (92 franchi) a favore dei giovani adulti e del 20 per cento (29 franchi) a favore degli assicurati tra i 26 e i 35 anni. Questa situazione comporta un aumento del premio standard del 5 per cento circa (19 franchi) per gli assicuratori che non effettuano un finanziamento trasversale o che non intendono sopprimerlo. Se un'assicurazione non intende proseguire un finanziamento trasversale, l'onere supplementare sarà inferiore per gli adulti a partire dai 36 anni.

L'abbassamento dei premi dei giovani adulti e degli assicurati tra i 26 e i 35 anni consentirà ai Cantoni di risparmiare a titolo della riduzione individuale dei premi. I costi aggiuntivi che probabilmente saranno generati dai premi più elevati per gli adulti saranno meno significativi rispetto ai risparmi. Considerato che i Cantoni possiedono un'ampia autonomia per la fissazione della riduzione dei premi, non è possibile effettuare stime precise sulle ripercussioni.

I calcoli che seguono si basano sul presupposto che i Cantoni aumenteranno o ridurranno la RIP proporzionalmente alla modifica dei premi. Se in futuro gli assicuratori non offriranno più sovvenzioni trasversali per i premi dei giovani adulti, la RIP per i gli adulti tra i 19 e i 35 anni diminuirà di 155 milioni di franchi, mentre la RIP per gli adulti a partire dai 36 anni aumenterà di 95 milioni di franchi; i Cantoni risparmierebbero così 60 milioni di franchi. Se gli assicuratori proseguiranno il finanziamento trasversale per gli adulti tra i 19 e i 35 anni, la RIP diminuirà per questa categoria di età di 200 milioni di franchi mentre saranno versati 115 milioni di franchi in più per la riduzione individuale dei premi degli adulti. In questo caso i Cantoni risparmierebbero 85 milioni di franchi. Occorre aspettarsi che gli assicuratori proseguano il finanziamento trasversale dei premi dei giovani adulti in una certa misura anche dopo la riforma della compensazione dei rischi, per fidelizzare questa categoria di clienti molto propensa a cambiare assicuratore. I Cantoni potrebbero risparmiare tra i 70 e i 75 milioni di franchi di riduzione individuale dei premi.

Se si considera la variante proposta dalla minoranza II, i risparmi potrebbero essere di circa 5 milioni in meno (cfr. numero 3.2 e commento all'art. 16a).

I Cantoni sono liberi di definire quali sono i redditi medi e bassi e di conseguenza quali categorie di persone beneficerebbero della riduzione dei premi. Per i redditi medi e bassi dovranno tuttavia ridurre di almeno l'80 per cento, invece del 50 per cento attuale, i premi dei minorenni e dei giovani adulti in formazione. Visto che i premi dei giovani adulti e degli assicurati tra i 26 e i 35 anni saranno più bassi (cfr. art. 16a), i Cantoni risparmierebbero un importo non indifferente. Avranno bisogno di una parte di questo importo per aumentare la riduzione dei premi degli adulti a partire dai 36 anni, i cui premi saliranno leggermente (+19 franchi o 5 %). L'importo risparmiato permetterà anche di estendere la riduzione dei premi dei minorenni. Secondo i calcoli effettuati questi premi potrebbero essere ridotti dell'80 per cento (71 franchi) per i redditi medi e bassi: nel 2013 sono stati versati per i minorenni circa 480 milioni di franchi a titolo di riduzione dei premi. Il pagamento del premio standard medio di tutti i minorenni sovvenzionati costerebbe circa 700 milioni di franchi. Questo significa che oggi i premi sono ridotti mediamente del 70 per cento circa. Se si volesse portare la riduzione all'80 per cento, questo aumento costerebbe 80 milioni di franchi in più. Sebbene dal calcolo risulti che i costi supplementari sono più elevati dei risparmi (70-75 milioni), non va dimenticato che i Cantoni hanno un margine di libertà relativamente ampio nello strutturare concretamente la riduzione dei premi. Un'estensione paragonabile della riduzione dei premi dei giovani adulti in formazione implicherebbe per contro un onere finanziario supplementare per i Cantoni. Mentre la riduzione dei premi per i giovani adulti non in formazione si ridurrebbe dal 20 al 25 per cento proporzionalmente al premio medio, occorre aspettarsi per i giovani adulti in formazione che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi un aumento della riduzione individuale dei premi dal 20 al 25 per cento, per il fatto che la riduzione individuale dei premi passerà dal 50 all'80 per cento. Complessivamente sono stati spesi circa 600 milioni di franchi per la riduzione individuale dei premi dei giovani adulti. Poiché la Confederazione non dispone di indicazioni sul numero di giovani adulti in formazione che beneficino della riduzione individuale dei premi e considerato che i Cantoni possiedono una grande autonomia per la struttura della riduzione, la Confederazione non è in grado di effettuare una stima delle maggiori spese che i Cantoni dovranno assumersi. Solo questi ultimi sono in grado di effettuare stime

precise sui costi generati dall'adeguamento della riduzione dei premi dei giovani adulti

Il contributo che la Confederazione deve per legge alla riduzione dei premi dei Cantoni rimane invariato. Pertanto sul piano federale non vi sono conseguenze finanziarie da considerare.

Anche per gli assicuratori il progetto non ha conseguenze finanziarie.

Ripercussioni sul personale

Il progetto non comporta ripercussioni sul personale della Confederazione, dei Cantoni e delle assicurazioni. Se si introducesse una compensazione dei rischi per i minorenni, ciò comporterebbe un leggero aumento dei costi per l'istituzione comune che gestisce la compensazione dei rischi.

Nemmeno la comunicazione dei dati genera costi supplementari, poiché gli assicuratori forniscono già oggi tutti i dati.

6.2 Attuabilità

Il progetto prevede la modifica di disposizioni già esistenti. L'attuazione delle modifiche nella compensazione dei rischi e nella riduzione dei premi non dovrebbe causare alcun problema.

7 Norme dell'Unione europea

Nell'ottica della garanzia della libera circolazione delle persone, il diritto delle assicurazioni sociali dell'Unione europea non prevede un'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Gli Stati membri possono determinare liberamente, in ampia misura, la struttura concreta, il campo d'applicazione personale, le modalità di finanziamento e l'organizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale. Devono tuttavia osservare i principi di coordinamento, come per esempio il divieto della discriminazione, il calcolo dei periodi d'assicurazione e la fornitura delle prestazioni al di là delle frontiere, definiti nel regolamento (CE) 883/2004 (RS 0.831.109.268.1) e nel relativo regolamento di applicazione (CE) 987/2009 (RS 0.831.109.268.11). Dall'entrata in vigore, il 1° giugno 2002, dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, tali principi di coordinamento incidono anche sulla legislazione svizzera.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità e conformità alla legge

Il progetto si fonda sull'articolo 117 della Costituzione federale che concede alla Confederazione ampie competenze legislative sull'assicurazione contro le malattie e

gli infortuni. Tale disposizione contiene in particolare anche la competenza di emanare disposizioni sull'organizzazione della compensazione dei rischi e sulla riduzione dei premi nonché modificare le disposizioni esistenti.

8.2 Delega di competenze legislative

Le competenze legislative necessarie all'applicazione dell'assicurazione malattie sociale sono delegate al Consiglio federale, conformemente all'articolo 96 LAMal. Il presente progetto non contiene nuove norme di delega.

8.3 Forma dell'atto

Il presente progetto prende la forma di legge federale ordinaria secondo l'articolo 164 Cost.