

03.042

**Messaggio
concernente il decreto federale
sui sussidi federali nell'assicurazione malattie**

del 28 maggio 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie.

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

28 maggio 2003

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal) dispone che la Confederazione ed i Cantoni mettano a disposizione i mezzi che permettano di accordare riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta. I sussidi annui della Confederazione ai Cantoni sono fissati mediante decreto federale semplice di una durata di quattro anni. L'ultima volta questo avvenne nel 1999 per gli anni dal 2000 al 2003.

Nell'ambito della seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione malattie, il Parlamento dibatte della possibilità di un cambiamento del sistema di riduzione dei premi, che comporterebbe un aumento unico dei sussidi federali. Essendo le deliberazioni ancora in corso, non si può contare sull'entrata in vigore della revisione parziale per l'inizio del 2004. Per ovviare allo scarto temporale tra la regolamentazione attuale e l'entrata in vigore della revisione parziale, è necessario che un decreto federale fissi i sussidi della Confederazione per gli anni dal 2004 al 2007. Con l'entrata in vigore della revisione parziale della legge il decreto federale potrà essere adeguato o abrogato.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Con l'entrata in vigore della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal, RS 832.10; messaggio del Consiglio federale, FF 1992 I 65) si è voluto mantenere il sistema di finanziamento mediante i premi individuali, la partecipazione degli assicurati ai costi e i sussidi pubblici. Questi ultimi devono essere impiegati per la riduzione dei premi individuali. Tramite queste riduzioni individuali per persone di condizione economica modesta viene garantita la solidarietà fra persone con redditi differenti. Secondo l'articolo 65 LAMal, la riduzione dei premi spetta alla responsabilità ed alla competenza dei Cantoni, che impiegheranno l'importo messo a disposizione annualmente dalla Confederazione. I Cantoni hanno inoltre la possibilità di ridurre del 50 per cento al massimo il sussidio che sono tenuti a versare, a condizione che la riduzione dei premi per gli assicurati di condizione economica modesta sia comunque garantita; nel qual caso i sussidi federali accordati ai Cantoni verrebbero ridotti in modo corrispondente (art. 66 cpv. 5 LAMal). Per gli anni dal 2000 al 2003 i sussidi federali destinati alla riduzione dei premi e l'importo globale minimo che i Cantoni sono tenuti a versare sono stati stabiliti mediante il decreto federale semplice del 31 maggio 1999 (FF 1999 4486). In applicazione dell'articolo 66 capoverso 2 LAMal, i sussidi federali per gli anni dal 2004 al 2007, tenuto conto dell'evoluzione dei costi nell'assicurazione malattie obbligatoria e della situazione finanziaria della Confederazione, dovranno essere fissati mediante un decreto federale semplice. Alla luce di quanto precede vi sottoponiamo il presente decreto federale.

1.2 Rapporto con la modifica della legge federale sull'assicurazione malattie

Nel quadro della prima lettura della seconda revisione parziale della LAMal (messaggio del Consiglio federale del 18 settembre 2000, FF 2001 631), nel corso della sessione invernale 2001 il Consiglio degli Stati ha approvato una ridefinizione dei criteri per l'assegnazione delle riduzioni dei premi: la riduzione dovrà essere calcolata in modo che i premi della persona assicurata, cumulativamente ai premi degli altri membri della famiglia a suo carico, non oltrepassino l'8 per cento del reddito (corretto secondo un fattore che tenga conto della sostanza). Questo «obbiettivo sociale» è stato concepito come una sorta di controprogetto all'iniziativa popolare del Partito socialista svizzero «La salute a prezzi accessibili». Il raggiungimento di questo obbiettivo in tutti i Cantoni avrebbe comportato per le finanze federali una spesa supplementare di 300 milioni di franchi. A questo proposito il Consiglio degli Stati ha stabilito che per gli anni dal 2004 al 2007 occorrerà emanare un decreto federale con il quale i fondi federali per il finanziamento della riduzione dei premi siano, rispetto ai sussidi accordati nel 2003, aumentati di 300 milioni. A questo importo dovrà essere aggiunto un aumento annuo del 3 per cento.

A causa del rilevante fabbisogno finanziario supplementare e del limite indifferenziato di diritto alla riduzione dei premi, il modello deciso dal Consiglio degli Stati ha incontrato molte resistenze. Il nostro Collegio ha pertanto incaricato un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, dell'Amministrazione federale delle finanze, dell'Amministrazione federale delle contribuzioni e delle Conferenze dei direttori cantonali delle finanze e della sanità, di elaborare diversi modelli, escludendo esplicitamente modelli basati su meccanismi ad inaffiattoio. Abbiamo in seguito proposto un modello differenziato secondo il quale i Cantoni avrebbero la possibilità di suddividere gli assicurati in quattro categorie di reddito e di concedere riduzioni di premi agli assicurati sui quali i premi gravano in modo considerevole e alle famiglie con figli in modo che la partecipazione graduale degli assicurati si situi tra il 2 e al massimo il 12 per cento del reddito. Il Consiglio federale ha previsto di mettere a disposizione 100 milioni supplementari. Nel corso della sessione invernale del 2002 il Consiglio nazionale si è espresso a favore di questo modello, ha deciso di non entrare in materia in merito ad un nuovo decreto federale ed ha fissato il sussidio federale per le riduzioni dei premi per il 2004 nell'articolo 66 capoverso 1^{bis} LAMal. Secondo il capoverso 2, a partire dal 2005 i sussidi annui dovranno essere adattati all'evoluzione dei costi nell'assicurazione malattie. Il Consiglio nazionale ha comunque respinto il progetto nella votazione sul complesso.

Nella sessione primaverile del 2003 il Consiglio degli Stati si è espresso a favore del modello scelto dal Consiglio nazionale nel corso della deliberazione sugli articoli. Tenuto conto della durata dei lavori parlamentari è però esclusa l'entrata in vigore al 1° gennaio 2004 della revisione della legge e della regolamentazione dei sussidi federali per la riduzione dei premi. Per ovviare allo scarto temporale tra la regolamentazione attuale e l'entrata in vigore della revisione, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale ha pregato il nostro Collegio di sottoporre un decreto federale che fissi l'importo dei sussidi della Confederazione per la riduzione dei premi per gli anni dal 2004 al 2007. Con l'entrata in vigore della revisione della legge questo decreto potrà essere adattato o abrogato.

1.3 Legame con la perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni

La nuova perequazione finanziaria dovrà permettere di ripartire i compiti, le competenze ed i flussi finanziari tra la Confederazione e i Cantoni nonché di chiarire le responsabilità dei due livelli statali. Nell'ambito dei lavori di riforma di questo strumento si sta esaminando una ripartizione dei compiti anche nel settore delle assicurazioni sociali. Dato che il presente disegno di decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie non ostacola la nuova perequazione finanziaria, non è necessario attenderne i risultati.

2

Linee direttrici del disegno

L'articolo 66 capoverso 2 LAMal prevede che i sussidi annui versati dalla Confederazione ai Cantoni siano fissati mediante decreto federale semplice di una durata di quattro anni, tenuto conto dell'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dello stato delle finanze della Confederazione. Il legislatore ha voluto che i sussidi della Confederazione all'assicurazione malattie vengano sottoposti al Parlamento almeno una volta ogni legislatura.

Nell'articolo 1 del decreto federale vengono fissati i sussidi per il periodo dal 2004 al 2007. Tuttavia, se la revisione parziale della LAMal discussa attualmente dal Parlamento dovesse essere adottata prima di questa scadenza, il presente decreto federale verrebbe abrogato.

Nello stabilire l'ammontare dei sussidi federali – com'è in uso attualmente – si parte da una base d'aumento annuo dell'1,5 per cento. Costituendo probabilmente il decreto federale qui proposto solo una transizione fino all'entrata in vigore della revisione della legge, risulta ragionevole mantenere l'attuale metodo di adattamento.

Affinché si possa garantire la continuità nel processo di riduzione dei premi, nello stabilire i futuri sussidi federali occorre basarsi su quelli del 2003 (2314 milioni di franchi). Tenendo conto di quanto precede e con un aumento annuo dell'1,5 per cento, i sussidi massimi della Confederazione e dei Cantoni per gli anni dal 2004 al 2007 ammonteranno a:

Anno	Confederazione	Cantoni	Confederazione e Cantoni
2004	2 349 mio. fr.	1 174,5 mio. fr.	3 523,5 mio. fr.
2005	2 384 mio. fr.	1 192 mio. fr.	3 576 mio. fr.
2006	2 420 mio. fr.	1 210 mio. fr.	3 630 mio. fr.
2007	2 456 mio. fr.	1 228 mio. fr.	3 684 mio. fr.
Totale	9 609 mio. fr.	4 804,5 mio. fr.	14 413,5 mio. fr.

La soluzione proposta permette ai Cantoni di continuare a garantire la riduzione dei premi ai beneficiari. Questa soluzione risulterebbe particolarmente importante per i Cantoni che usufruiscono del massimo dei sussidi federali disponibili. Stabilire un limite massimo per i sussidi federali in questi Cantoni potrebbe infatti far sì che, nel caso in cui i premi continuassero ad aumentare, gli importi disponibili siano versati ad un gruppo più ristretto di beneficiari. Di conseguenza, o aumenterebbe l'onere per gli assicurati, tenuto conto del mancato aumento dei sussidi, oppure i Cantoni sarebbero chiamati a versare sussidi più elevati per la riduzione dei premi.

3 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

Le ripercussioni finanziarie per la Confederazione risultano dall'articolo 1 del decreto federale. Per il periodo dal 2004 al 2007 ammontano in totale a 9609 milioni di franchi. Si tratta dell'importo massimo che la Confederazione può essere chiamata a versare. In base alle esperienze raccolte finora si può presumere che anche in futuro vi saranno Cantoni che faranno uso della possibilità di ridurre i sussidi cantonali, sgravando proporzionalmente la Confederazione, nelle cui casse resteranno i sussidi non richiesti.

Al fine di contenere le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale prevede che le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi debbono essere approvate dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Conformemente all'articolo 66 capoverso 4 LAMal, il contributo globale che i Cantoni sono tenuti a versare deve corrispondere almeno alla metà dell'importo complessivo. In base a questo disciplinamento, per il periodo dal 2004 al 2007 le ripercussioni finanziarie per i Cantoni ammonteranno complessivamente a 4804,5 milioni di franchi. Anche in questo caso si tratta dell'importo massimo per l'intero periodo; inoltre, grazie alla possibilità offerta dall'articolo 66 capoverso 5 LAMal, potrà essere ridotto.

4 Ripercussioni economiche

La determinazione dei sussidi federali per la riduzione dei premi per un periodo di quattro anni avviene in applicazione dell'articolo 66 LAMal e in seguito all'entrata in vigore della legge. Con il presente decreto federale si dà di fatto continuità alla regolamentazione in vigore dal 1996. Dall'aumento annuo dell'1,5 per cento del tetto massimo per i sussidi federali, in linea con la regolamentazione vigente, non dovrebbero risultare effetti economici rilevanti. Occorre però segnalare che il carico supplementare per le finanze pubbliche determinerà un effetto negativo sulla crescita economica. Tuttavia, le risorse impiegate a favore delle persone di condizione economica modesta, aumentandone il potere di acquisto, dovrebbero controbilanciare, anche se con un certo ritardo, gli effetti negativi sulla crescita. Anche da questo punto di vista non dovrebbero risultare effetti economici rilevanti.

5

Programma di legislatura

La determinazione dei sussidi federali nell'assicurazione malattie per gli anni dal 2004 al 2007 è parte integrante del programma di legislatura 1999–2003 (FF 2000 2098).

6

Basi giuridiche

Il decreto federale sui sussidi federali nell'assicurazione malattie è un decreto semplice, non sottostà a referendum e si fonda sull'articolo 66 capoverso 2 LAMal.