

Messaggio

numero

6541

data

4 ottobre 2011

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal): adeguamento del coefficiente cantonale di finanziamento nella riduzione dei premi

INDICE

1.	IL COEFFICIENTE CANTONALE DI FINANZIAMENTO.....	2
2.	LE RAGIONI DELLA MODIFICA PROPOSTA	2
3.	TEMPISTICA	5
4.	RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO E CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA	5
5.	CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI	5
6.	COMPATIBILITÀ CON LE ALTRE LEGGI CANTONALI E FEDERALI.....	6
7.	CONSEGUENZE SECONDO IL DIRITTO EUROPEO APPLICABILE	6

* * * * *

Signor Presidente,
Signore e signori deputati,

Con il presente messaggio proponiamo una modifica della legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal) nella versione approvata dal Parlamento il 24 giugno 2010¹.

La modifica interessa l'art. 37 cpv. 1 LCAMal che determina il coefficiente cantonale di finanziamento.

1. IL COEFFICIENTE CANTONALE DI FINANZIAMENTO

Con il messaggio n. 6264 del 15.09.2009 - che ha proposto l'introduzione di un nuovo modello di riduzione dei premi nell'assicurazione malattie (di seguito: RIPAM) dall'anno 2012 - la precedente quota minima a carico degli assicurati, che era espressa in franchi², è stata sostituita dal principio del coefficiente cantonale di finanziamento.

Nel nuovo modello, la quota minima del precedente modello di RIPAM (che era individuale) è stata sostituita da una quota di partecipazione proporzionale (riferita all'unità di riferimento; di seguito: UR), espressa in percentuale rispetto alla RIPAM calcolata e a carico delle persone sole e delle famiglie che ne hanno diritto o, inversamente, da un coefficiente di finanziamento del Cantone: in questo senso, il coefficiente di finanziamento indica la percentuale della RIPAM, così come calcolata teoricamente, che viene assunta e effettivamente versata dal Cantone ai beneficiari (intesi come UR).

Nel citato messaggio, si era proposto un coefficiente cantonale di finanziamento del 76%, rispettivamente una quota minima di partecipazione a carico dei beneficiari (intesi come UR) del 24%³.

Su proposta della Commissione della gestione e delle finanze⁴, il Parlamento aveva deciso di aumentare il coefficiente cantonale di finanziamento: l'art. 37 cpv. 1 LCAMal nella versione approvata dal Parlamento il 24 giugno 2010 prevede un coefficiente cantonale di finanziamento del 78.5%.

Con il presente messaggio si propone di ridurre il coefficiente cantonale di finanziamento dal 78.5% al 73.5%.

2. LE RAGIONI DELLA MODIFICA PROPOSTA

La modifica è essenzialmente tecnica e intende rispettare il principio della neutralità dei costi deciso dal Gran Consiglio con il passaggio dal concetto fiscale del reddito imponibile a quello sociale del reddito disponibile. In questo senso Il Parlamento lo scorso anno aveva deciso l'aumento del coefficiente cantonale di finanziamento per una spesa di 4.7 mio (vedi rapporto n. 6264 del 08.06.2010).

Si rammenta inoltre che la neutralità dei costi era stata pattuita anche per permettere il ritiro dell'iniziativa popolare "*Riformare l'aiuto cantonale per l'assicurazione malattia senza tagli*" del 27 aprile 2005.

¹ Vedi BU 45/2010 del 20 agosto 2010, pag. 297 e segg.

² La quota minima era l'importo del premio che veniva comunque pagato anche dagli assicurati che, per il loro basso reddito, ottenevano la riduzione di premio massima.

³ Vedi messaggio n. 6264, capitolo 9.5 pag. 28 e capitolo 13.1 pag. 34.

⁴ Vedi rapporto della Commissione della gestione e delle finanze n. 6264R del 08.06.2010, capitolo 4 pag. 5.

Secondo la recente approvazione federale⁵, in Ticino i premi per l'anno 2012 diminuiranno in media dello 0.9% rispetto al 2011. Le aspettative di una diminuzione maggiore dei premi non sono state soddisfatte nella misura auspicata⁶.

I premi medi di riferimento (PMR) per le tre categorie di assicurati previsti dalla nuova LCAMal e necessari per il calcolo della RIPAM 2012 (adulti, giovani 19-25 anni e minorenni) corrispondono a:

- CHF 4'850.25 per gli adulti (-1.19% rispetto al 2011);
- CHF 4'420.80 per i giovani (+1.49% rispetto al 2011);
- CHF 1'145.55 per i minorenni (-0.94% rispetto al 2011).

Il PMR medio per tutte le categorie di assicurati sarà di CHF 4'171.65 nel 2012. Rispetto ai PMR calcolati per l'anno 2011 la riduzione corrisponde allo 0.9%.

Sulla base dei PMR 2012 è stata eseguita una previsione di spesa grazie alle nuove funzionalità introdotte nell'applicativo informatico RIPAM, che consente di effettuare la simulazione della spesa potenziale per il 2012, considerando:

- i dati fiscali di riferimento 2009;
- i PMR 2012;
- il coefficiente cantonale di finanziamento (78.5%) e gli altri parametri fissati dalla LCAMal (quota di partecipazione a carico degli assicurati e elementi che compongono il reddito disponibile semplificato);
- i limiti Laps⁷ valevoli per l'anno 2011, che determinano il diritto alla RIPAM 2012 massima (fino a un reddito pari al 50% di questi limiti);
- il numero dei potenziali beneficiari che, secondo il nuovo modello, evolverà in funzione degli effettivi PMR.

La successiva trasformazione della spesa potenziale in spesa effettiva indica una previsione di spesa 2012 valutata in 169.6 mio.

Il passaggio dalla spesa potenziale alla previsione di spesa effettiva è assai critico, perché dipende da fattori puramente ipotetici come, ad esempio, il tasso di richiesta da parte dei potenziali beneficiari (non tutti chiedono la RIPAM), i casi che non figurano fra i potenziali beneficiari ma che otterranno il diritto alla RIPAM 2012 (quindi, non sulla scorta dei dati fiscali bensì di un accertamento del reddito; vedi nuovi artt. 30 cpv. 2 LCAMal e 14 Reg. LCAMal), e altri fattori.

In altre parole, con il passaggio al nuovo sistema di RIPAM (cambiamento di paradigma) è molto difficile prevederne tutti gli effetti, soprattutto quelli indiretti dovuti ai fattori sopra descritti, che influiscono in modo importante sulla spesa effettiva.

Per passare dalla spesa potenziale alla spesa effettiva, considerando i citati elementi è stato utilizzato un coefficiente di trasformazione definito con criteri prudenziali. Le esperienze durante il primo anno di applicazione del nuovo modello consentiranno di approfondire e affinare i criteri previsionali e permetteranno di verificare e validare il parametro di correzione utilizzato.

In conclusione, la valutazione della spesa effettiva di 169.6 mio va quindi relativizzata.

⁵ Si richiama la pubblicazione dei premi per il nostro Cantone da parte dell'Autorità federale del 28 settembre 2011.

⁶ Si rileva che, secondo le valutazioni dell'Area della gestione sanitaria del DSS, già con una riduzione del 3.5% dei premi 2012 rispetto al 2011, le riserve degli assicuratori malattia imputate al Cantone Ticino sarebbero aumentate di ca. 70 mio.

⁷ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (RL 6.4.1.2.).

Secondo le scelte del Parlamento, il nuovo sistema RIPAM deve essere neutro rispetto a quella che sarebbe stata la spesa applicando il sistema attuale.

Il nuovo sistema RIPAM, volutamente, contiene dei meccanismi di parziale autoregolazione che l'attuale modello non ha: infatti esso è più sensibile all'evoluzione dei premi e introduce una maggiore elasticità rispetto all'attuale sistema (Messaggio 6264 del 15 settembre 2009; Rapporto 6264 dell'8 giugno 2010).

I meccanismi di autoregolazione (ad esempio i limiti di reddito impliciti, cioè quelli che danno diritto alla RIPAM), che sono stati introdotti per garantire maggiore equità al sistema (in relazione soprattutto ai bassi redditi e alle varie tipologie di UR), impattano direttamente sulla spesa, di modo che il nuovo modello è molto sensibile ai suoi parametri di riferimento.

Il Parlamento ha adottato il nuovo modello sulla base dei dati della tassazione fiscale 2005 e dei PMR nonché dei limiti di reddito Laps 2008 e senza considerare l'incidenza dei fattori di esclusione introdotti nel 2008⁸ allo scopo di evitare possibili abusi.

In Ticino i premi medi, fra il 2008 e il 2011, sono aumentati del 12.1% e vi è pure stato un aumento dei limiti di reddito Laps nel 2009 e nel 2011. Si può quindi ben immaginare qual è l'impatto di questi aumenti sulla spesa della RIPAM secondo il nuovo modello. In questo senso, preso atto dell'elasticità del nuovo modello a fronte della rigidità dell'attuale, anche gli aspetti legati alla neutralità dei costi vanno, di conseguenza, relativizzati.

Nonostante le osservazioni appena formulate, per determinare come conseguire la neutralità dei costi del nuovo modello rispetto a quello attuale, abbiamo confrontato la previsione di spesa 2012 secondo il nuovo modello con una stima (teorica) della spesa che si avrebbe nel 2012 se fosse mantenuto il modello attuale.

Per il modello attuale di RIPAM si è considerato che nel 2012 la spesa (teorica) sarebbe stata pari a quella del P2011, che ammonta a 155.3 mio⁹.

Valutazione spesa 2012 - confronto nuovo sistema vs. sistema attuale

Nuovo sistema: basato su PMR e reddito disponibile		Spesa 2012 (mio)
Previsione	Riduzione del PMR dello 0.17% rispetto al 2011	169.6
Sistema attuale		Spesa 2012 (mio)
Previsione		155.3
Differenza tra nuovo sistema e sistema attuale		Spesa 2012 (mio)
Ipotesi		14.3

Per ottenere la neutralità dei costi bisognerebbe dunque diminuire il coefficiente cantonale di finanziamento di ca. 6.5 / 7.0 punti percentuali (dal 78.5% al 72.0 / 71.5%).

⁸ Nel contesto del messaggio sul P2008; per effetto dell'introduzione di questi criteri nel 2008, la spesa del sistema attuale è inferiore di ca. 2 mio, ancorché - come detto - l'obiettivo degli stessi non era quello di conseguire un risparmio, bensì di evitare gli abusi in un sistema basato sul reddito imponibile.

⁹ Il dato di P2011 (che considera anche, da un lato, l'aumento straordinario per il 2011 dei limiti di reddito RIPAM e, d'altro lato, la riduzione di spesa dovuta ai criteri straordinari di esclusione, voluti dal Parlamento) sembra essere confermato anche da un'ulteriore simulazione, fatta sulla base dei dati fiscali 2008 e con l'aggiornamento della quota media cantonale ponderata applicandovi la riduzione dello 0.87%, che darebbe un importo di 154.8 mio. Per il confronto bisognerebbe utilizzare i dati fiscali 2009, i medesimi alla base della stima di spesa del nuovo sistema per l'anno 2012. Le stratificazioni dei redditi imponibili fiscali 2009 non sono tuttavia contenute nella banca dati che gestirà il sistema attuale RIPAM fino a fine anno.

Preso atto della situazione e del conseguente rischio previsionale, per evitare di dover successivamente correggere in senso contrario il coefficiente, se la previsione di spesa dovesse risultare troppo prudentiale, è opportuno prevedere di limitare la riduzione del coefficiente cantonale di finanziamento a 5 punti percentuali, portando il coefficiente cantonale di finanziamento dall'attuale 78.5% al 73.5%.

Utilizzando i parametri più oggettivi si arriva alla conclusione che il coefficiente cantonale di finanziamento del 73.5% garantisce l'obiettivo politico della neutralità finanziaria, con riferimento al passaggio al nuovo sistema, ritenuto comunque che ogni cambiamento comporta un margine di imponderabilità che potrà essere verificato soltanto a posteriori.

Con la modifica del (nuovo) art. 37 cpv. 1 LCAMal si propone quindi di fissare il coefficiente cantonale di finanziamento della RIPAM al 73.5%.

3. TEMPISTICA

Si sottolinea che i dati RIPAM 2012 devono essere forniti agli assicuratori malattie al più tardi entro la fine di novembre 2011: caso contrario gli assicuratori non riusciranno a conteggiare la RIPAM e chiederanno agli assicurati ticinesi il versamento dell'intero premio per alcuni mesi, con tutte le conseguenze pensabili (disagio economico per gli assicurati, rischio di aumento degli assicurati morosi).

A questo proposito, si sottolinea altresì che operazioni a conguaglio non sono mai state fatte in precedenza e solleverebbero problemi amministrativi non indifferenti per l'organo di esecuzione della RIPAM, per i molti assicuratori coinvolti, coinvolgendo peraltro ca. 100'000 cittadini assicurati. Gli assicuratori malattia potrebbero inoltre eventualmente decidere di chiedere al Cantone di essere indennizzati per i lavori supplementari (come consentito dalla legislazione federale sull'assicurazione malattie).

Di conseguenza, si chiede al Gran Consiglio di deliberare sulla proposta preferibilmente nella prima seduta di novembre ma - al più tardi - entro la seconda sessione di novembre (ritenuto che, eventuali termini referendari, non potranno essere considerati e, quindi, la modifica entrerebbe in vigore retroattivamente al 01.11.2011¹⁰).

4. RELAZIONE CON LE LINEE DIRETTIVE E IL PIANO FINANZIARIO E CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

La modifica rispecchia l'obiettivo della neutralità finanziaria del nuovo modello RIPAM (vedi linee direttive e piano finanziario 2008/2011, terzo aggiornamento, pag. 160).

Con l'adeguamento si evita una maggior spesa valutata a 10.8 mio.

5. CONSEGUENZE A LIVELLO DI ENTI LOCALI

Per i Comuni per principio non c'è nessuna conseguenza.

¹⁰ Cfr. messaggio del Consiglio di Stato relativo alla modifica della LCAMal per gli assicurati morosi, sospesi e insolventi, che propone di anticipare al 01.11.2011 l'entrata in vigore delle modifiche LCAMal decise dal Parlamento cantonale il 24.06.2010, che era prevista al 01.01.2012.

6. COMPATIBILITÀ CON LE ALTRE LEGGI CANTONALI E FEDERALI

La modifica proposta è compatibile con altre leggi cantonali e con la legislazione federale sull'assicurazione malattie.

Sotto l'aspetto della parità uomo-donna, la modifica legislativa in rassegna non pone alcun problema.

7. CONSEGUENZE SECONDO IL DIRITTO EUROPEO APPLICABILE

La modifica non ha conseguenze sul fronte del diritto europeo.

In particolare, essa è compatibile con l'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (con allegati, protocolli e atto finale)¹¹ e con la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) (con allegati, Atto finale e Dichiarazioni)¹².

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

La Presidente, L. Sadis
Il Cancelliere, G. Gianella

¹¹ RS 0.142.112.681.

¹² RS 0.632.31.

Disegno di

LEGGE

di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 (LCAMal); modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- richiamata la legge federale sull'assicurazione malattie del 18 marzo 1994 (LAMal);
- visto il messaggio 4 ottobre 2011 n. 6541 del Consiglio di Stato;

d e c r e t a :

I.

La legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie del 26 giugno 1997 nella versione di cui alla modifica del 24 giugno 2010 (BU 45/2010 del 20.08.2010) è modificata come segue:

Art. 37 cpv. 1

L'importo effettivo di riduzione dei premi si ottiene moltiplicando l'importo normativo per il coefficiente cantonale di finanziamento, pari al 73,5%.

II.

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

Essa entra in vigore il 01.11.2011.