

Il Consiglio di Stato

Commissione
della sicurezza sociale e della sanità
del Gran Consiglio

deborah.demarta@ti.ch

Iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata il 12 dicembre 2022 da Matteo Pronzini e cof. per MPS-POP-Indipendenti (IE716) per la modifica dell'art. 27 della Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattie (LCAMal) del 26 giugno 1997 (Presa a carico del Cantone dei premi di cassa malati per i giovani).

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con la vostra corrispondenza del 6 marzo 2023, chiedete al Consiglio di Stato il numero di famiglie che rientrerebbero nei parametri proposti con l'iniziativa, il suo costo e se sia inoltre possibile definire a quale reddito disponibile semplificato (RDS) corrispondono CHF 80'000 di reddito imponibile.

Le modifiche legislative proposte con l'iniziativa parlamentare risultano incompatibili con i principi che stanno alla base del modello attuale di riduzione dei premi nell'assicurazione malattia (RIPAM) e di conseguenza, come verrà spiegato, non è purtroppo possibile fornire le quantificazioni così come richiesto. Saranno tuttavia presentate alcune considerazioni e analisi che permetteranno a nostro avviso di avere gli elementi sufficienti per valutare l'iniziativa in oggetto.

Premessa: elementi del modello attuale

È utile rammentare prima di tutto le principali caratteristiche sulle quali si fonda il modello RIPAM ticinese, che sono state introdotte con la riforma del 2012 anche per la volontà di integrare e coordinare maggiormente questi sussidi con le prestazioni sociali cantonali della Laps¹.

Prima di tutto, per determinare il diritto alla RIPAM si è passati dal considerare il reddito fiscalmente imponibile al reddito disponibile, considerando quest'ultimo un indicatore più aderente alla reale situazione economica delle famiglie e, quindi, più conforme ai criteri di politica sociale. Per la politica sociale il reddito imponibile non è infatti un riferimento

¹ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps)

attendibile dato che riflette in modo non sempre appropriato, talvolta persino distorto, la reale situazione economico-finanziaria degli assicurati.

Il reddito imponibile può infatti variare notevolmente in funzione della composizione della famiglia, in particolare per la deduzione per figli e figli in formazione ma anche per altre spese in deduzione, come ad esempio: le spese professionali e interessi passivi, i contributi alla previdenza individuale vincolata, gli oneri assicurativi e interessi di capitali a risparmio, le spese di gestione e manutenzione degli immobili, ecc.

Per questo motivo risulta impossibile definire dei parametri generali per poter far corrispondere il reddito disponibile a un reddito imponibile o viceversa. La difficoltà è inoltre accresciuta dal fatto che il reddito disponibile semplificato (RDS) viene calcolato tenendo conto non solo dei redditi e di determinate spese obbligatorie, ma anche di una quota parte di sostanza netta (che nel reddito imponibile invece non viene considerato). Più precisamente il RDS² è composto dalla somma dei redditi dei membri dell'unità di riferimento (UR) e da 1/15 della sostanza netta, dai quali si deducono le spese riconosciute dalla legge: premio medio di riferimento (PMR), contributi sociali obbligatori, pensioni alimentari pagate, spese professionali e spese per interessi passivi (quest'ultime due spese limitate rispettivamente a CHF 4'000 e 3'000). Dalle due definizioni di reddito si può comunque intuire che il reddito imponibile risulta di principio inferiore al RDS.

L'altro elemento fondamentale è il passaggio dal concetto di RIPAM calcolata individualmente (cioè per singolo beneficiario) a quello di RIPAM calcolata per unità di riferimento (UR), in modo da rispecchiare maggiormente la capacità delle famiglie, che è diversa in funzione della loro dimensione, di finanziare i premi (maggiore equità nell'accesso al sistema). In analogia ad altre prestazioni sociali, la RIPAM viene quindi calcolata per l'intero nucleo familiare, considerando la somma dei redditi disponibili e le spese dei componenti dell'UR e solo in seguito suddivisa (per necessità, dato che i premi rimangono comunque individuali) tra i singoli componenti.

L'importo RIPAM (globale) diminuisce progressivamente con l'aumentare del RDS fino a un limite di reddito massimo (RDM) oltre il quale non è più dato il diritto alla prestazione. Nella tabella seguente sono elencati tali limiti di reddito dal 2021 al 2024³, suddivisi per tipologia di UR con figli.

Tabella 1: Redditi disponibili massimi (RDM) dal 2021 al 2024 per tipologia di UR con figli

TIPOLOGIA UR	2021	2022	2023	2024
PS CON 1 FIGLIO	73'545	74'133	74'133	75'984
PS CON 2 FIGLI	89'997	90'717	90'717	92'983
PS CON 3 FIGLI	101'698	102'514	102'514	105'076
PS CON 4 FIGLI	112'861	113'765	113'765	116'608
COPPIE CON 1 FIGLIO	91'633	92'366	92'366	94'674
COPPIE CON 2 FIGLI	103'582	104'412	104'412	107'022
COPPIE CON 3 FIGLI	114'990	115'911	115'911	118'808
COPPIE CON 4 FIGLI	125'907	126'914	126'914	130'086

² Art. 31 LCAMal

³ L'aumento delle soglie Laps a partire dal 2023 deciso dal Consiglio di Stato comporterà una ripercussione sul RDM per la RIPAM a partire dall'anno 2024. Per la RIPAM, l'anno di riferimento delle soglie Laps è quello precedente all'anno per il quale il diritto a detta prestazione deve essere determinato (art. 18 del Regolamento LCAMal).

Una volta definito l'importo di RIPAM che spetta all'intera UR, questo viene ripartito fra i singoli membri conformemente a quanto previsto dagli artt. 33 cpv. 2 LCAMal e 17 RLCAMal, che considerano i vincoli federali: con la modifica del 17 marzo 2017 dell'art. 65 cpv. 1^{bis} LAMal (entrata in vigore nel nostro Cantone nel 2019), il Parlamento federale ha infatti disposto che i Cantoni sono tenuti a ridurre di almeno l'80% i premi di cassa malati dei minorenni che vivono in economie domestiche con redditi medi e bassi e di almeno il 50% quelli dei giovani adulti in formazione.

In altri termini l'importo complessivo che spetta all'UR viene così prioritariamente accordato già oggi ai minorenni ed ai giovani adulti e quanto resta viene ripartito fra i membri adulti dell'UR.

Analisi della proposta

Il Consiglio di Stato ha già valutato il pagamento del premio dei minorenni nell'ambito dell'iniziativa parlamentare del 14 ottobre 2019 presentata nella forma generica (IG 689) da Arigoni Zürcher e cof. ("Assunzione da parte del Cantone dei premi di assicurazione malattie per i giovani"). Nell'ambito dei lavori commissionali il Consiglio di Stato, nella sua presa di posizione del 18 novembre 2020 (RG 5975)⁴, aveva informato che aumentare gli importi di RIPAM dei minorenni per garantire almeno l'importo corrispondente al Premio medio di riferimento (PMR), cioè garantendo un aumento dall'80% al 100% del PMR⁵, comporterebbe le seguenti conseguenze:

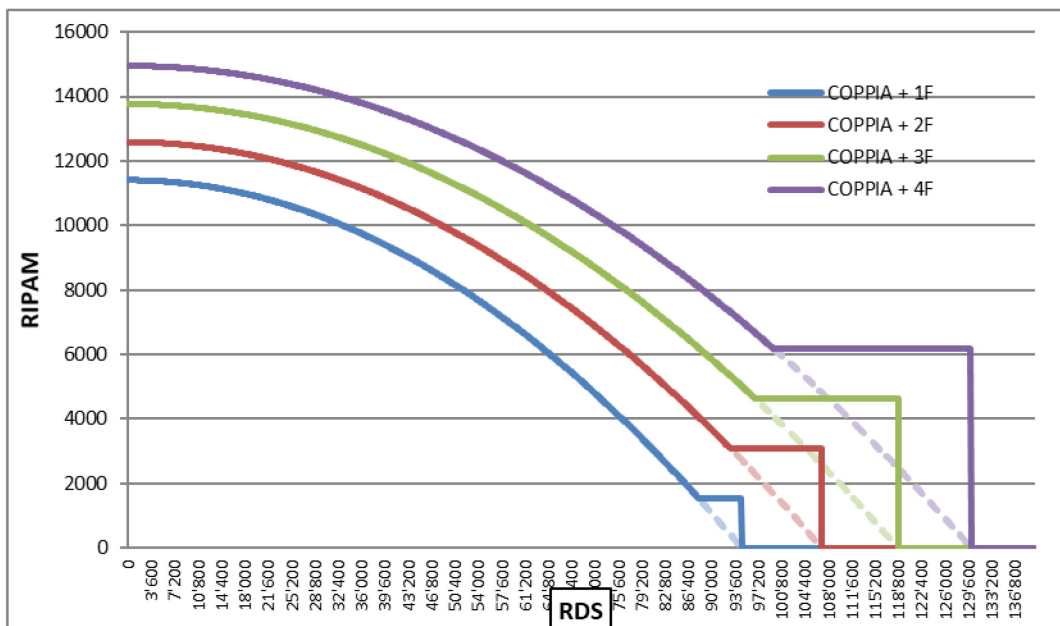
- *"Un principio fondamentale dell'attuale sistema è di definire la RIPAM per l'intera UR e non sulla base di criteri individuali. Maggiorando gli importi di RIPAM per i minorenni, in concreto, vi sarebbero situazioni nelle quali l'importo di RIPAM accordato sarebbe superiore rispetto a quello calcolato secondo l'attuale formula di calcolo. Garantire in ogni caso ai minorenni il 100% del PMR non sarebbe quindi coerente con l'attuale sistema.*
- *Accordare un importo minimo di RIPAM corrispondente al 100% del PMR dei minorenni non garantirebbe l'equità verticale e genererebbe degli importanti effetti-soglia (si vedano i due grafici presentati in seguito), di modo che l'attuale formula di calcolo degressiva perderebbe in parte di significato.*
- *Equità verticale non garantita: a partire da un determinato RDS e fino al RDM verrebbe concessa una RIPAM di importo identico per la medesima tipologia di UR; altrimenti detto, la stessa tipologia di UR, ma con RDS diversi, avrebbe diritto allo stesso importo di RIPAM.*

⁴ Prima di questa il Consiglio di Stato ha fornito altre due prese di posizione: RG 403 del 29 gennaio 2020 e RG 4039 del 19 agosto 2020

⁵ Precisiamo che i premi effettivi di cassa malati dei diversi beneficiari di RIPAM non sono conosciuti a priori e, quindi, gli stessi non possono essere considerati per la relativa riduzione. L'unico parametro noto è il PMR ed è, quindi, a questo parametro che possono essere applicate le succitate percentuali.

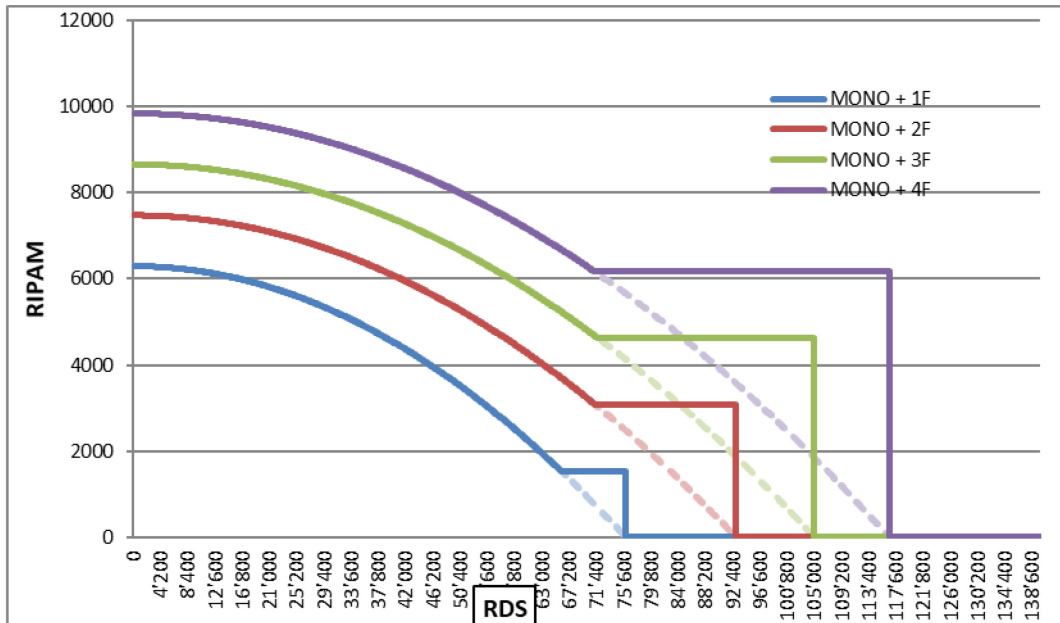
- Evidente effetto soglia: l'UR che avesse un RDS appena superiore al RDM (ipoteticamente anche solo di 1 franco) non avrebbe diritto all'importo minimo di RIPAM che è pari alla somma dei PMR dei minorenni appartenenti all'UR.
- Verrebbe meno l'incentivo per i beneficiari di RIPAM di ottimizzare il premio di cassa malati per i figli minorenni, cioè scegliendo casse e modelli alternativi più economici.
- Il modello di RIPAM attuale è molto sociale: infatti garantisce maggior sostegno alle UR meno abbienti e riduce il sussidio in modo degressivo con l'aumentare del RDS, fino al RDM. Orbene, questo scenario comporterebbe un aumento della RIPAM proprio per quelle UR che hanno diritto alla prestazione e che si trovano nelle fasce di reddito più alte, mentre non porterebbe alcun beneficio ai redditi più bassi."⁶

Grafico 1: RIPAM globale per le famiglie biparentali con figli minorenni



⁶ Estratti dalla citata presa di posizione del 18 novembre 2020

Grafico 2: RIPAM globale per le famiglie monoparentali con figli minorenni



Legenda:

L'asse verticale rappresenta l'importo di RIPAM, mentre quello orizzontale il RD.

I due grafici mostrano l'evoluzione dell'importo di RIPAM per UR secondo l'attuale sistema per il 2024 con l'ipotesi di un aumento dei PMR del 3.0% (linee tratteggiate) e in base allo scenario analizzato (linee continue).

Come si può notare il sussidio rimane costante per fasce di reddito anche molto ampie e l'effetto soglia in corrispondenza del RDM è significativo. Questo scenario avrebbe sì il pregio di garantire il pagamento dei premi a tutti i minorenni che fanno parte di un'UR con un reddito inferiore al RDM, ma comporterebbe, oltre alle criticità espresse, anche un aumento della spesa: se garantissimo il 100% del PMR a tutti quei minorenni beneficiari di RIPAM che oggi non raggiungono il massimale (80% del PMR), la spesa a carico del Cantone aumenterebbe di circa CHF 1.5 mio all'anno.

Le UR con almeno un figlio minorenne che hanno avuto diritto nel 2022 (ultimi dati consolidati) alla RIPAM sono state circa 13'000, mentre il numero di minorenni sono stati circa 20'800. Di questi, circa 18'800 (pari ad oltre il 90% casi) hanno ricevuto un sussidio massimale secondo le attuali norme mentre i restanti 2'000 hanno avuto diritto a un importo inferiore. Quest'ultimi sono quei minorenni che fanno parte di un'UR con un reddito disponibile che si avvicina al limite massimo di reddito e la RIPAM a loro destinata non è sufficiente a raggiungere l'importo massimale.

Si segnala che a questi dati, che si riferiscono ai beneficiari della sola RIPAM (cosiddetta ordinaria), vanno aggiunti i circa 7'500 minorenni che risultano essere beneficiari di prestazioni Laps oppure di prestazioni complementari all'AVS/AI e che quindi il loro premio è già interamente coperto (100%).

Conclusioni

Il Consiglio di Stato ritiene che sia fondamentale mantenere i principi cardine sul quale si basa l'attuale modello di RIPAM, vale a dire il reddito disponibile e il concetto di RIPAM calcolata per unità di riferimento. Grazie a quest'ultimo elemento, il sistema tiene già conto del numero di persone che fanno parte dell'UR e anche della sua composizione, in particolare se sono presenti figli minorenni o in formazione. Inoltre, una volta definito l'importo RIPAM dell'UR, questo viene accordato ai rispettivi componenti dando priorità proprio ai figli e grazie anche alle modifiche introdotte nel 2019 questo importo è stato aumentato permettendo di raggiungere nella maggior parte dei casi l'importo massimale. A questo proposito si evidenzia come la citata modifica legislativa abbia permesso di incrementare sostanzialmente la RIPAM per i minorenni, infatti la spesa a loro destinata è aumentata di 6.2 mio, passando da 12.0 milioni del 2018 ai 18.2 milioni del 2019. Per l'anno 2022 la spesa RIPAM complessiva per i minorenni (compresi quindi anche i beneficiari Laps e PC) ammontava a CHF 29.0 milioni, di cui CHF 20.1 mio di RIPAM ordinaria. Complessivamente i minorenni che hanno potuto beneficiare di una RIPAM nel 2022 sono stati circa 28'300, pari a quasi il 46% dei minorenni residenti in Ticino.

Si ritiene che la modifica proposta con l'iniziativa parlamentare non sia compatibile con il sistema attuale e che la sua introduzione snaturerebbe un modello che, seppur articolato e complesso, ha dimostrato di essere efficace e molto sociale. Come ribadito in più occasioni il nostro Cantone interviene in maniera importante nel ridurre l'onere per gli assicurati, di modo che l'attuale sistema permette di essere tra i più incisivi nel panorama svizzero, in particolare proprio per le famiglie con figli. Lo stesso è stato confermato dal Gran Consiglio nell'ambito della discussione sull'iniziativa generica "*Limitiamo i premi per il ceto medio e rendiamo accessibile l'aiuto agli aventi diritto!*" (IPG 648), che ha deciso per un mantenimento della situazione normativa e di prassi attualmente in vigore. Si ricorda che per quanto riguarda i beneficiari di prestazioni Laps (indennità straordinarie ai disoccupati, assegno integrativo, assegno di prima infanzia e assistenza sociale), la questione del pagamento integrale dei minorenni non si pone, dato che con l'entrata in vigore della riforma sociale cantonale viene loro garantita la copertura integrale dei premi di cassa malati.

Evidenziamo inoltre che l'iniziativa parlamentare in forma elaborata ripropone nella sostanza l'emendamento presentato nell'ambito della discussione sul Preventivo 2023, che il Gran Consiglio aveva deciso di respingere.

Gli stessi approfondimenti fatti per valutare un eventuale pagamento integrale del premio a tutti i minorenni che rientrano tra i beneficiari di RIPAM hanno permesso di evidenziare una certa incoerenza e numerose distorsioni che andrebbero a nostro avviso evitate perché porterebbero a un peggioramento e un'ulteriore complicazione del sistema, oltre evidentemente anche ad un maggior costo che sarebbe a carico del Cantone e dei Comuni. Si ritiene inoltre che il sistema soddisfi già in buona sostanza quanto proposto dall'atto parlamentare, garantendo il 100% del premio a tutti i minorenni membri di famiglie beneficiarie di PC o di prestazioni LAPS, nonché l'80% per quasi tutti i beneficiari di RIPAM ordinaria.

RG n. 2919 del 14 giugno 2023

Alla luce di quanto precede, e in particolare all'esercizio di risanamento delle finanze Cantionali che saremo chiamati a svolgere nei prossimi mesi, il Consiglio di Stato consiglia di respingere l'iniziativa in esame.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, i sensi della nostra stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Servizi del Gran Consiglio (sgc@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (sergio.montorfani@ias.ti.ch; pierluigi.zuccolotto@ias.ti.ch; simone.croci@ias.ti.ch; asur.besara@ias.ti.ch)