

SUPSI

Sistema RIPAM 2015-2021: Analisi dell'incidenza dei premi LAMal sul reddito post-sussidi RIPAM

Rapporto finale

Su mandato dell'Istituto delle Assicurazioni Sociali (IAS)

Carlo De Pietro
Diego Lunati
Evaristo Roncelli

Marzo 2020

INDICE

PREMESSA	6
INTRODUZIONE	7
1. BANCA DATI UTILIZZATA	9
2. IL MODELLO RIPAM 2015	11
A. LE MODIFICHE LEGISLATIVE INTRODOTTE DAL MODELLO RIPAM 2015	11
B. LA DETERMINAZIONE DEI SUSSIDI SECONDO IL MODELLO RIPAM 2015	13
C. LE SUCCESSIVE MODIFICHE DEI PARAMETRI DEL MODELLO RIPAM 2015	16
3. ANALISI DELL'INCIDENZA	22
A. INCIDENZA PRE- E POST-RIPAM: ANALISI DEL PROFILO TEORICO	26
B. INCIDENZA PRE- E POST-RIPAM: ANALISI DEL PROFILO EMPIRICO	32
4. CONCLUSIONI	53
ALLEGATO	56

INDICE DELLE FIGURE

FIGURA 1. IL MODELLO DI RIFERIMENTO RIPAM 2015.	14
FIGURA 2. IL MODELLO DI RIFERIMENTO RIPAM 2012.	16
FIGURA 3. IMPATTO RIPAM 2015 SU UNA FAMIGLIA DI 2 ADULTI E 2 MINORI.	17
FIGURA 4. EVOLUZIONE 2012-2021 DEL PMR PER TIPOLOGIA DI UR (2015 = 100).	18
FIGURA 5. EVOLUZIONE DEL SUSSIDIO TEORICO PER UNA PERSONA ADULTA.	19
FIGURA 6. MISURA DELL'INCIDENZA (PERSONA ADULTA, 2021): RL VS RDSI.	24
FIGURA 7. DISTORSIONE NELLA MISURA DI INCIDENZA (PERSONA ADULTA).	25
FIGURA 8. INCIDENZA TEORICA 2021 - PERSONA SOLA.	27
FIGURA 9. INCIDENZA TEORICA 2021 – COPPIA SENZA FIGLI.	28
FIGURA 10. INCIDENZA TEORICA 2021 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO.	29
FIGURA 11. INCIDENZA TEORICA 2021 – COPPIA CON 1 E 2 FIGLI.	30
FIGURA 12. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – QUADRO GENERALE	35
FIGURA 13. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – PERSONA SOLA	36
FIGURA 14. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – COPPIA SENZA FIGLI	37
FIGURA 15. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA –MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO	37
FIGURA 16. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – COPPIA CON 1 O 2 FIGLI	38
FIGURA 17. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – PERSONA SOLA	40
FIGURA 18. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA SENZA FIGLI	41
FIGURA 19. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO	41
FIGURA 20. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA CON 2 FIGLI	42
FIGURA 21. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA CON 1 FIGLIO	42
FIGURA 22. INCIDENZA EMPIRICA 2019 – PERSONA SOLA	43
FIGURA 23. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –COPPIA SENZA FIGLI	44
FIGURA 24. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO	44
FIGURA 25. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –COPPIA CON 2 FIGLI	45
FIGURA 26. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –COPPIA CON 1 FIGLIO	45
FIGURA 27. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –PERSONA SOLA	46
FIGURA 28. INCIDENZA EMPIRICA 2021 – COPPIA SENZA FIGLI	47
FIGURA 29. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO	47
FIGURA 30. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –COPPIA CON 2 FIGLI	48
FIGURA 31. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –COPPIA CON 1 FIGLIO	48
FIGURA 32. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – PERSONA SOLA	50
FIGURA 33. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – COPPIA SENZA FIGLI	50
FIGURA 34. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO	51
FIGURA 35. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA –COPPIA CON 2 FIGLI	51
FIGURA 36. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – COPPIA CON 1 FIGLIO	52

INDICE DELLE TABELLE

TABELLA 1. EFFETTO SOGLIA PRODOTTO DALLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA EX ARTICOLO 43A LCAMAL, NEI MODELLI RIPAM 2015, 2019 E 2021.	20
TABELLA 2. QUADRO SINOTTICO DEI PARAMETRI DEL MODELLO RIPAM 2015.	21
TABELLA 3. VALORI MEDIANI DELLA SOSTANZA NETTA E DELLE DEDUZIONI.	23
TABELLA 4. EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DELLE UR 2011-2017 IN TICINO.	33
TABELLA 5. EVOLUZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE IN TICINO.	34

ABBREVIAZIONI

AVS: Assicurazione federale Vecchiaia e Superstiti.

DDC: Divisione Delle Contribuzioni del Cantone Ticino.

IAS: Istituto delle Assicurazioni Sociali del Cantone Ticino.

LAMal: Legge federale sull'Assicurazione Malattia.

LAPS: Legge cantonale sull'Armonizzazione e il coordinamento delle Prestazioni Sociali.

NDC: Numero Di Controllo utilizzato dall'amministrazione fiscale del Cantone Ticino.

NF: Nucleo Familiare.

PC (o PC AVS/AI): Prestazioni Complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità.

PMR: Premio Medio di Riferimento (del sistema RIPAM dal 2012).

PMRmf: Premio Medio di Riferimento basato sul modello medico di famiglia.

QMCP: Quota Media Cantonale Ponderata.

RD: Reddito Disponibile.

RDM: Reddito Disponibile Massimo.

RDS: Reddito Disponibile Semplificato (del sistema RIPAM dal 2012).

RDSi: Reddito disponibile per il calcolo dell'incidenza

RIPAM: Riduzione Premi Assicurazione Malattia (sistema del Cantone Ticino).

RF15: Rapporto Finale SUPSI 2015 "Valutazione del sistema RIPAM – Art. 84 cpv. 1, LCAMal".

RL: Reddito Lordo (somma di tutti i redditi dell'unità di riferimento, secondo i dati delle dichiarazioni di imposta).

SUPSI: Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana.

UR: Unità di Riferimento (per il sistema RIPAM dal 2012 in poi).

PREMESSA

NATURA E OBIETTIVI DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE

Il presente rapporto basa la propria analisi sul precedente documento del 2015 intitolato “Valutazione del sistema RIPAM – Art. 84 cpv. 1, LCAMal” (RF15). Il RF15, poi allegato al Messaggio 7105 del Consiglio di Stato dell’8 luglio 2015 (M7105), era incentrato sulla valutazione comparativa tra i diversi modelli in vigore negli anni 2011-2015, mentre il presente testo, di natura più tecnica, si concentra sull’analisi dell’incidenza del premio sul reddito, prima e dopo l’erogazione del sussidio, con riferimento al modello attualmente in uso e alla sua evoluzione fino ad oggi.

Dopo la pubblicazione del M7105, il confronto politico sul sistema RIPAM è proseguito. Esso è quanto mai ancora attuale, in particolare con la discussione sulla tipologia di premio di riferimento e con l’adattamento di alcuni parametri d’erogazione, come ad esempio la modifica delle soglie d’intervento presenti nella Legge sull’armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS) o l’adeguamento delle costanti per il calcolo del reddito massimo disponibile. Oltre che per gli aspetti “tecnici”, l’argomento è sempre oggetto di interesse e di proposte dal mondo politico, sia cantonale sia svizzero, che toccano – direttamente o indirettamente – il sistema della riduzione dei premi.

Il presente lavoro, che riprende in parte un altro rapporto consegnato allo IAS nel 2017 (successivo dunque al rapporto del 2015), vuole fornire un’analisi comparativa dell’incidenza dei premi di cassa malati post sussidio, considerando l’evoluzione del modello RIPAM occorsa tra gli anni 2015, 2019 (modello attualmente in vigore, a seguito delle modifiche introdotte dopo il 2015) e 2021 (quest’ultimo considera il modello previsto per il prossimo anno solare e che tengono conto delle modifiche previste dal messaggio n. 7726 sulla riforma sociale cantonale del 16 ottobre 2019). Oltre ad alcune analisi di profili teorici di incidenza, utili a capire meglio i termini della questione, sono svolte una serie di analisi empiriche basate sulla banca dati del RF15, che forniscono elementi di riflessione e di valutazione in merito all’efficacia del modello di riduzione dei premi.

RINGRAZIAMENTI

Il presente rapporto è debitore del supporto che i ricercatori SUPSI hanno ricevuto fin dai primi incontri. Vogliamo dunque ringraziare il Direttore Sergio Montorfani, la signora Anna Trisconi Rossetti, il signor Simone Croci e il signor Asur Besara. Senza la loro collaborazione, questo rapporto avrebbe contenuto molto più limitati e, pur mantenendo la piena responsabilità di quanto scritto, i ricercatori SUPSI hanno apprezzato il dialogo e beneficiato del costante accompagnamento offerto dallo IAS.

Un pensiero di gratitudine va anche a Matteo Borioli, Francesco Giudici e Pau Origoni dell’Ufficio di statistica cantonale.

INTRODUZIONE

Il presente rapporto scaturisce dal mandato conferito alla SUPSI (Dipartimento economia aziendale, sanità e sociale) dal Consiglio di Stato, con risoluzione n. 6113 del 4 dicembre 2019.

Il progetto riguarda l'analisi dell'incidenza dei premi LAMal sul reddito delle famiglie ticinesi, al lordo e al netto dei sussidi del sistema RIPAM, in una prospettiva evolutiva che parte dalla fotografia del 2015, aggiorna la situazione al 2019 e proietta lo scenario previsto per il 2021, tenuto conto della riforma sociale cantonale recentemente approvata.

L'analisi proposta nelle pagine che seguono è basata sull'elaborazione dei dati (riferiti ai redditi del 2011) già utilizzati per la stesura del RF15 allegato al M7105. Pur non essendo aggiornata, questa base dati ha l'importante pregio di essere già disponibile e strutturata per procedere con le analisi. Il database contiene informazioni anonime dettagliate relative alla composizione e ai redditi di circa 46'000 famiglie (cioè e meglio, unità di riferimento o UR del sistema RIPAM) nel 2011¹. Per quel che riguarda i premi medi di riferimento (PMR), i valori utilizzati sono relativi agli anni delle analisi e più precisamente: 2015, 2019 e 2021 (ipotesi previsionale). Le analisi empiriche sono svolte senza considerare l'intervento reale delle Prestazioni complementari (PC) AVS/AI sulle UR della base dati. Le PC AVS/AI possono essere considerate soltanto da un punto di vista teorico, dal momento che la base dati non contiene informazioni relative agli importi delle PC riconosciuti alle UR.

L'analisi dell'incidenza è svolta considerando:

- le diverse tipologie familiari già utilizzate nel RF15 allegato al M7105 (persone sole, coppie, monoparentali con un adulto e un minore, biparentali con due minori);
- una misura del reddito disponibile ricavata dal “reddito disponibile semplificato (RDS) utilizzato dal sistema RIPAM;
- alcuni scenari di simulazione per considerare l'evoluzione futura del Premio Medio di Riferimento (PMR).

Su espressa richiesta del mandante, il rapporto presenta le seguenti analisi:

- Incidenza teorica anno 2021, suddivisa per tipologia di UR. L'analisi dell'incidenza teorica deve assumere necessariamente alcune ipotesi (su sostanza netta, spese professionali, ecc.), utili a trasformare il reddito lordo (RL) delle unità di riferimento (UR) nel reddito disponibile semplificato (RDS), di calcolo del sussidio;
- Incidenza empirica anni 2015 e 2019, suddivisa per tipologia di UR. L'analisi dell'incidenza empirica si basa, a differenza di quella teorica, sui dati relativi alle circa 46'000 UR del campione da noi utilizzato. Rispetto all'analisi teorica, in quella empirica la composizione delle famiglie e le loro condizioni economiche (sostanza, spese rilevanti per la definizione del RDS, ecc.) sono quelle reali al 2011.

¹ Si tenga presente che le decisioni di tassazione possono prendere più anni ed è dunque impossibile disporre dei dati relativi ai redditi degli anni solari appena precedenti l'indagine.

- Scenari di evoluzione del PMR e incidenza empirica 2021. Per dare un'informazione rilevante ai fini della politica sociale cantonale, l'analisi dell'incidenza empirica relativa al 2021 definisce alcune ipotesi relative al PMR che potrà essere definito per il prossimo anno.

La prima parte del rapporto, dopo una descrizione della base dati e della metodologia utilizzata, presenta il modello di riduzione dei premi attualmente in vigore e ne contestualizza lo scenario evolutivo in cui è inserito.

Nella seconda parte, dedicata alle analisi sull'incidenza, proponiamo una fotografia teorica della situazione prevista per il 2021, definendo e commentando gli scenari di incidenza teorica. In seguito passiamo all'analisi dell'incidenza empirica, suddivisa secondo le tipologie di unità di riferimento considerate.

La terza parte del rapporto dà spazio alle conclusioni su quanto emerso dai risultati e ad alcune considerazioni che allargano il discorso a temi di interesse per il dibattito politico attuale, impossibili da indagare empiricamente.

1. BANCA DATI UTILIZZATA

L'analisi è basata sull'elaborazione dei dati già usati per il RF15. Come già detto, il database contiene informazioni anonime relative a composizione e redditi di circa 46'000 UR nel 2011. I dati utilizzati si riferiscono, più precisamente, alla popolazione d'interesse che è definita da tutti i contribuenti "attivi" al 31 dicembre 2011 che avevano presentato una dichiarazione fiscale per l'anno 2011.

Di seguito si richiamano sinteticamente i diversi passaggi che hanno determinato la base dati utilizzata nel presente studio, rimandando per eventuali approfondimenti al RF15. All'inizio di ottobre 2013, la Divisione delle contribuzioni (DDC) ha identificato 168'990 tassazioni che riguardavano contribuenti imponibili sia relativamente ai redditi 2011 (in totale 192'623), sia a quelli 2008 (in totale 195'742). In data 16.10.2013 la DDC ha fornito ai ricercatori SUPSI un file contenente il numero di controllo fiscale e il relativo nuovo numero di assicurato a 13 cifre, laddove quest'ultimo era disponibile. Per meglio ottemperare ai requisiti relativi alla protezione dei dati personali a disposizione dell'Amministrazione cantonale, ad un'analisi esaustiva dei dati amministrativi disponibili per l'insieme della popolazione di interesse, tecnicamente fattibile, si è preferito limitare l'analisi alle osservazioni di un campione probabilistico estratto dalla lista dei 168'990 contribuenti conformi alla definizione della popolazione d'interesse identificati dalla DDC.

Si è dunque proceduto all'estrazione casuale del 30% circa dei contribuenti. L'ampiezza del campione probabilistico così estratto risulta essere di 50'420 tassazioni.

Per garantire la possibilità di effettuare delle verifiche di consistenza sul sottocampione IAS, sono state ricostruite le UR che annoveravano al loro interno dei contribuenti economicamente dipendenti (redditi di riferimento). Per questo motivo, una volta estratto il campione di contribuenti sul quale lavorare, si sono dovuti identificare e aggregare in un unico nucleo familiare (NF) quei contribuenti (NDC) distinti che figurano però appartenere ad un'unica economia domestica, cercando così di approssimare al meglio la nozione cardine di Unità di Riferimento (UR) propria del sistema cantonale delle prestazioni sociali (cfr. LAPS) e del sistema RIPAM dal 2012. Ovviamente, l'aggregazione dei NDC in NF è limitata ai casi nei quali esiste un'istanza RIPAM 2011, nella quale è possibile trovare, se del caso, un reddito di riferimento che fa capo a un'altra tassazione (un altro NDC). Praticamente è il caso di quei giovani adulti, magari agli studi, magari con problemi di inserimento nel mercato del lavoro, che non sono del tutto indipendenti da un punto di vista economico e che dipendono ancora dai genitori.

Per evitare di distorcere il campione durante questa procedura di aggregazione, si è deciso di integrare nello stesso NF quei contribuenti non selezionati inizialmente (381), ma che costituiscono però il reddito di riferimento per dei contribuenti estratti nel campione. Inversamente, per compensare, sono stati stralciati dal campione quei contribuenti (237) menzionati quali redditi di riferimento in istanze RIPAM 2011 inoltrate da persone maggiorenni che non figurano nel campione.

Per quel che concerne le coppie sposate, con o senza figli minorenni, il problema non si pone in quanto l'intero nucleo familiare figura solitamente su una sola tassazione; i coniugi contano quindi come un solo contribuente (cioè un solo NDC). Il problema è invece praticamente irrisolvibile per i concubini, per i quali è impossibile sapere della loro relazione grazie alla dichiarazione fiscale, salvo nei casi in cui uno dei partner menziona l'altro quale fonte di reddito di riferimento in un'istanza RIPAM.

Alla luce di queste correzioni, il campione di partenza risulta costituito da 50'024 osservazioni.

Partendo da questo campione è poi necessario rendere operative tutte le semplificazioni e correzioni menzionate in precedenza, a partire dall'esclusione di quelle tassazioni (1'276) determinate d'ufficio in assenza di una dichiarazione. Altri 840 casi sono stati esclusi dopo aver calcolato il numero dei figli e aver ottenuto un valore decimale per gli stessi. La costruzione delle quattro tipologie di UR attraverso le informazioni provenienti dalla DDC poneva problemi di coerenza rispetto ai figli, che in alcuni casi risultavano presenti nelle persone sole e nelle coppie o assenti nelle famiglie mono e bi-parentali. Tali UR ambigue (in numero di 276) sono state eliminate dalla base dati. Da ultimo, vista l'impossibilità di ricostruire le UR con redditi di riferimento, abbiamo deciso di scartare sia le UR che avevamo precedentemente aggregato grazie ai dati IAS, sia i contribuenti giovani (età inferiore a 26 anni) con RL inferiore a 6'000 franchi annui. Quest'ultima operazione, che ha eliminato 1'349 osservazioni, determina la consistenza finale del campione utilizzato nelle analisi, pari a 46'282 UR valide.

Fra le modifiche più importanti intercorse nel corso degli anni sul piano fiscale possiamo constatare l'aggiornamento intermedio dei valori di stima ufficiale sulla sostanza immobiliare sul territorio del Canton Ticino avvenuto tramite il decreto esecutivo del 31 maggio 2016. Per tentare di tenere conto di questa evoluzione nel calcolo dell'eventuale sussidio e rendere più attendibili le analisi per 2019 e 2021, si è proceduto alla rivalutazione della sostanza immobiliare dei contribuenti. In data 5 febbraio 2020 l'IAS ha trasmesso al gruppo di ricerca SUPSI un allegato concernente l'aumento medio delle stime nei singoli Comuni. Questo dato è stato utilizzato per creare una nuova variabile utilizzata per le analisi successive al 2016. La procedura di creazione della variabile è stata la seguente: al dato della sostanza immobiliare 2011 (campo C740) è stato moltiplicato il coefficiente di aumento di stima per Comune di domicilio fiscale del contribuente. Questo ha permesso di calcolare la variabile "aumento sostanza immobiliare" che è stata sommata alla sostanza netta della singola UR nelle analisi successive al 2016. Per i Comuni non identificabile è stato utilizzando l'aumento medio a livello cantonale. Il gruppo di ricerca ha fatto presente i limiti di questa approssimazione. La stessa infatti è molto affidabile per i contribuenti proprietari di un'unica casa primaria nel Comune di domicilio fiscale, mentre l'approssimazione diventa più incerta per i contribuenti proprietarie di più immobili su più comuni o di immobili non situati nel Canton Ticino.

2. IL MODELLO RIPAM 2015

A. LE MODIFICHE LEGISLATIVE INTRODOTTE DAL MODELLO RIPAM 2015

Il sistema RIPAM 2015 è stato presentato dal Consiglio di Stato con il Messaggio 6982 del 10 settembre 2014. Le proposte di modifica alla LCAMal del 26 giugno 1997 erano le seguenti:

- Articolo 15 cpv. 4 (nuovo): Gli assicuratori comunicano annualmente all'istanza designata dal Consiglio di Stato l'elenco nominativo degli assicurati a loro affiliati.
- Articolo 15 cpv. 5 (nuovo): Il regolamento disciplina i particolari.
- Articolo 28:

¹ Il premio medio di riferimento è stabilito, per le tre categorie di assicurati previste dalla LAMal, sulla base dei premi approvati dall'autorità federale nell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie.

² Esso è calcolato sulla base della media ponderata dei premi dell'assicurazione standard, con franchigia ordinaria e rischio d'infortunio incluso, tenuto conto del numero degli assicurati iscritti presso ogni singolo assicuratore malattie ripartiti per le regioni di premio ammesse dalla LAMal (\bar{P}) e considerando:

- a) la percentuale di assicurati con modello assicurativo standard, con franchigia ordinaria (α);
- b) la percentuale di assicurati con modelli assicurativi alternativi, con franchigia ordinaria (β);
- c) lo sconto medio percentuale tra modello medico di famiglia e modello standard (γ).

³ Il regolamento stabilisce la data in cui è preso in considerazione il numero di assicurati e la modalità di calcolo della percentuale degli assicurati tra i vari modelli assicurativi.

- Articolo 29:

¹ Il premio medio di riferimento è stabilito come segue:

$$PMR = \bar{P} * \alpha + \bar{P} * (100\% - \gamma) * \beta$$

² Il premio medio di riferimento considerato per le tre categorie di assicurati previste dalla LAMal non può essere inferiore a quello applicato per l'anno 2014.

- Articolo 30 (marginale).
- Articolo 31 cpv. 4 (nuovo): Se il reddito disponibile di riferimento è inferiore allo zero, esso equivale a zero.
- Articolo 32a (nuovo):

¹ La riduzione dei premi è accordata fino al raggiungimento di un reddito disponibile massimo (RDM).

² Per le unità di riferimento senza figli, il reddito disponibile massimo è definito come segue:

RDM = costante del 3.4 x 50% del limite di fabbisogno, senza computo della pigione, ai sensi della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS) del 5 giugno 2000 applicabile all'unità di riferimento.

³ Per le unità di riferimento con figli, il reddito disponibile massimo è definito come segue:
$$RDM = \left[\text{costante del 3.9} + \left(1 - \frac{n.\text{figli}}{10} \right) \right] \times 50\% \text{ del limite di fabbisogno, senza computo della pigione, ai sensi della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) del 5 giugno 2000 applicabile all'unità di riferimento.}$$

- Articolo 35: L'importo normativo di riduzione dei premi è determinato come segue:
$$\left[PMR - \left(\frac{PMR}{RDM^2} \times RD^2 \right) \right]$$
- Articolo 36: [Abrogato].
- Articolo 37:

¹ L'importo effettivo di riduzione dei premi si ottiene moltiplicando l'importo normativo per il coefficiente cantonale di finanziamento.

² Il coefficiente cantonale di finanziamento è pari al 73.5%.

³ L'importo di riduzione dei premi non può oltrepassare l'ammontare del premio effettivo a carico dei membri dell'unità di riferimento.

- Articolo 38: Per tutte le forme particolari di assicurazione ai sensi della LAMal, l'importo di riduzione dei premi è determinato conformemente all'art. 37.
- Articolo 40 lett. c): la costante applicabile alle unità di riferimento con figli e alle unità di riferimento senza figli;
- Articolo 43a (nuovo):

¹ Le unità di riferimento con reddito disponibile inferiore o uguale al limite di fabbisogno ai sensi della Laps, senza computo della pigione, mantengono la situazione acquisita con la legge in vigore per l'anno 2014.

² L'importo effettivo di riduzione dei premi, calcolato conformemente all'art. 37, non può essere inferiore all'importo calcolato come segue:

- a) considerando i premi medi di riferimento calcolati secondo la legge in vigore per l'anno 2014, segnatamente franchi 4'965.- all'anno per gli assicurati di età superiore ai 25 anni, di franchi 4'594.- all'anno per gli assicurati di età compresa tra i 18 e i 25 anni e di franchi 1'156.- all'anno per gli assicurati fino all'età di 18 anni;
- b) $PMR \times$ coefficiente cantonale di finanziamento pari al 73.5%, per le unità di riferimento con un reddito disponibile inferiore o uguale al 50% del limite di fabbisogno;
- c) $PMR \times$ coefficiente cantonale di finanziamento pari al 70%, per le unità di riferimento con un reddito disponibile superiore al 50% ma inferiore o uguale al 100% del limite di fabbisogno.

Gli Articoli 28 e 29 introducono, rispettivamente, nuovi principi e una nuova formula per la determinazione del PMR.

L'Articolo 28 capoverso 2 (insieme all'Articolo 29 capoverso 1) ripropone il PMR previsto nel sistema RIPAM entrato in vigore il 1° gennaio 2014 e poi rigettato dalla votazione popolare del 18 maggio 2014. Esso, per ciascuna delle tre classi di età previste dalla LAMal, è basato sulla media ponderata dei premi con franchigia ordinaria e rischio d'infortunio incluso, in modo da tener conto della distribuzione degli

assicurati nelle due regioni di premio (prima dimensione di ponderazione) e della percentuale di assicurati che hanno optato per il modello assicurativo standard e per i modelli assicurativi alternativi. A questi ultimi si attribuisce lo sconto medio di premio praticato dagli assicuratori per il modello medico famiglia rispetto al premio praticato per il modello standard.

L'Articolo 29 capoverso 2, insieme all'Articolo 43a, stabilisce clausole transitorie di garanzia che mantengono le condizioni acquisite e dunque proteggono i bassi redditi dal rischio di vedersi ridurre i sussidi.

L'Articolo 32a introduce il concetto di Reddito Disponibile Massimo (RDM), oltre il quale non è prevista alcuna RIPAM. Tale limite, riferito al reddito disponibile semplificato, è definito tenendo conto della eventuale presenza di figli nella UR. Per le UR senza figli infatti il RDM è, semplicemente, pari al 170% del limite di fabbisogno, senza computo della pigione, ai sensi della LAPS². Per le UR con figli il fattore di moltiplicazione rispetto al limite di reddito LAPS diminuisce all'aumento del numero di figli, partendo da un massimo del 240% con un figlio, fino al 195% con dieci figli, ecc.

Con i RDM, il sistema RIPAM 2015 introduce limiti espliciti di reddito che delimitano il perimetro dei potenziali beneficiari RIPAM. Inoltre il modello ancora tali limiti a valori – e scelte – di politica sociale, rafforzando l'integrazione tra la RIPAM e gli altri interventi cantonali.

L'Articolo 35 definisce la formula di calcolo per la determinazione dell'importo normativo di riduzione dei premi, dandogli una forma curvilinea che elimina buona parte degli effetti soglia dei modelli di regressione lineari. Inoltre, la forma parabolica del sussidio riduce in modo più che proporzionale l'aiuto all'aumentare del RDS, rivelandosi più incisiva per i redditi fragili.

Infine, l'Articolo 37 definisce un unico coefficiente cantonale di finanziamento, fissato al 73.5% (e dunque pari al valore originariamente definito dal sistema RIPAM 2012), eliminando il valore del 70% introdotto nel 2013 per gli RDS compresi tra il 50% e il 100% della soglia LAPS.

B. LA DETERMINAZIONE DEI SUSSIDI SECONDO IL MODELLO RIPAM 2015

Per comprendere appieno il dispositivo di legge e come si concretizzi per la concessione eventuale di un sussidio, è utile una rappresentazione grafica del modello, in cui si vedano in azione i diversi elementi discussi secondo una lettura più immediata: come varia il sussidio RIPAM in funzione del Reddito Disponibile Semplificato della UR (che ne è la base di calcolo).

Nella Figura 1 è dunque rappresentato un piano cartesiano in cui entrambi gli assi esprimono grandezze monetarie, in particolare:

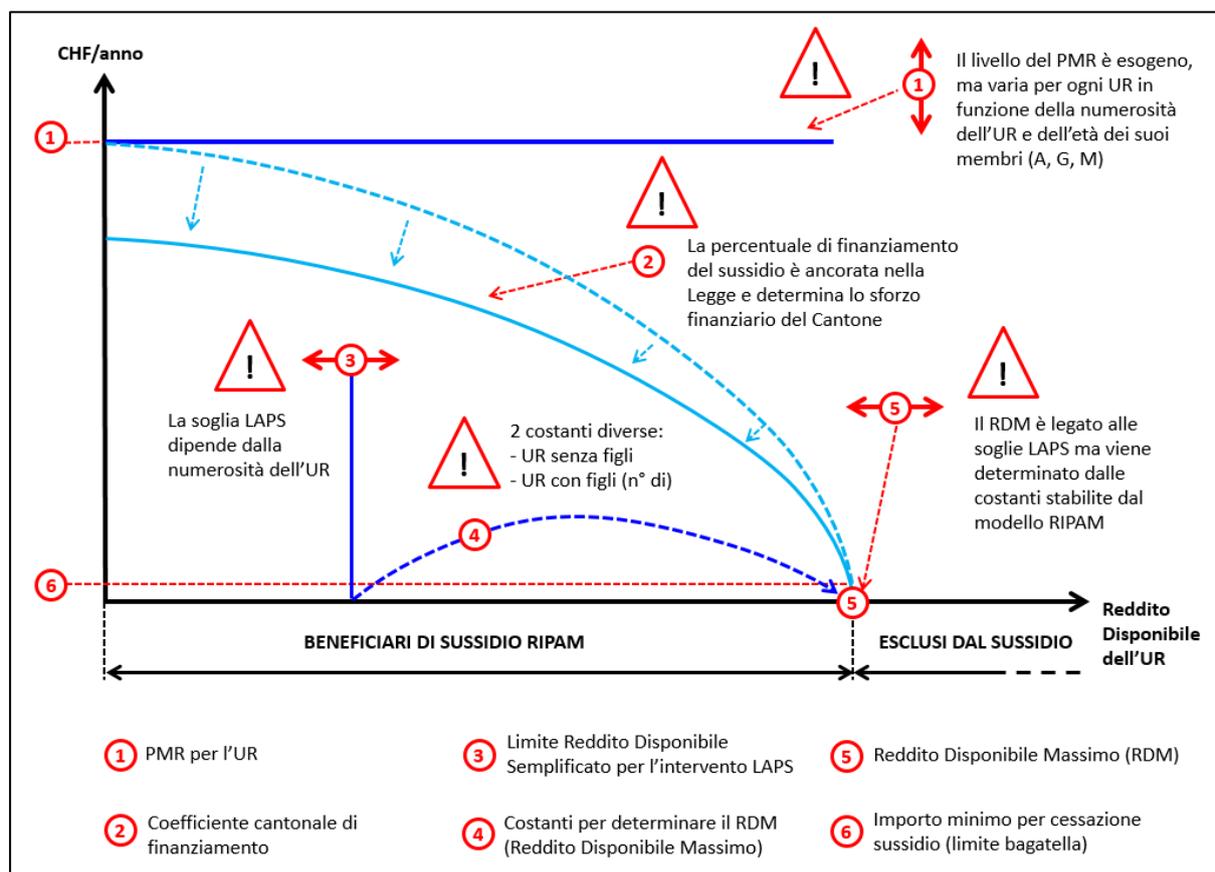
- l'asse delle ascisse indica, per un'UR generica, il Reddito Disponibile Semplificato ai fini RIPAM (RDS);
- l'asse delle ordinate misura il sussidio RIPAM corrispondente a un dato RDS.

Oltre alle variabili principali (RDS e Sussidio), nell'asse orizzontale si possono vedere anche le soglie LAPS ed il corrispondente Reddito Disponibile Massimo (RDM), ottenuto moltiplicando la soglia con

² L'Articolo dice che il RDM è pari a 3.4 volte il 50% del limite di reddito LAPS. Ciò equivale a dire 1.7 volte il 100% del limite LAPS.

i coefficienti sanciti dalla legge e aggiornati annualmente con Decreto Governativo. Nell'asse verticale si può vedere il livello del PMR e l'applicazione del coefficiente cantonale di finanziamento che riduce proporzionalmente il sussidio normativo (teorico) e lo trasforma nell'importo erogato.

FIGURA 1. IL MODELLO DI RIFERIMENTO RIPAM 2015.



Il modello 2015 concettualmente si basa su tre principi cardine:

1. il sussidio parte idealmente dal livello della somma dei PMR di ciascuna UR (somma dei PMR relativi a tutti i componenti della UR). In corrispondenza di un RDS pari a 0 il sussidio normativo è pari alla somma dei PMR dell'UR;
2. il sussidio termina ad uno specifico Reddito Disponibile Massimo (RDM), differenziato per tipologia di UR. Questo limite ha come base di calcolo le soglie di intervento LAPS. Questo parametro è responsabile principalmente di stabilire la cerchia dei beneficiari. Le famiglie con RDS superiore al RDM non ottengono cioè alcun sussidio;
3. il sussidio RIPAM "effettivo" – sono esclusi casi PC e LAPS che hanno una gestione diversa – viene erogato in una percentuale rispetto al sussidio "normativo". Una parte dei premi resta dunque a carico dell'UR. A definire la percentuale di sussidio effettivo rispetto al sussidio normativo è il coefficiente di finanziamento cantonale. Questo parametro determina la generosità della prestazione erogata ed è necessario per poter avere una leva di controllo sulla spesa cantonale complessiva.

Con riferimento alla Figura 1, è dunque possibile evidenziare tutti gli elementi che concorrono a definire il diritto al sussidio e il suo eventuale ammontare. Rispetto al piano cartesiano definito sulla base di RDS della UR (asse delle ascisse) e CHF annui (asse delle ordinate), elenchiamo brevemente gli elementi cerchiati in Figura 1:

- ① rappresenta la somma dei PMR che tiene conto della composizione della UR (numero membri, distinti in minorenni, giovani adulti e adulti) e rappresenta dunque il sussidio normativo massimo per la UR;
- ② evidenzia l'azione del coefficiente di finanziamento cantonale, che riduce il sussidio normativo di una percentuale proposta dal Consiglio di Stato e che tiene conto della necessità di controllare la spesa pubblica cantonale;
- ③ rappresenta il livello di reddito-soglia definito dalla LAPS e che il sistema RIPAM usa come base per calcolare il RDM, con formule distinte per le UR con figli o senza figli. In particolare la base di riferimento è pari al 50% del limite di fabbisogno applicabile all'UR, senza computo della pigione, ai sensi della LAPS;
- ④ rappresenta le costanti adottate per la determinazione del RDM, a partire dalla base rappresentata da ③. In particolare, come già ricordato, le attuali costanti sono pari a 3.4 per le UR senza figli e a $3.9 + \left(1 - \frac{n.\text{figli}}{10}\right)$ per le UR con figli;
- ⑤ rappresenta il RDM e cioè il livello di RDS oltre il quale la UR non ha diritto ad alcun sussidio;
- ⑥ rappresenta il cosiddetto “importo bagatella”, attualmente pari a 120 franchi per membro della UR, al di sotto del quale il versamento del sussidio alla UR decade.

Il modello RIPAM 2015 qui descritto ha degli importanti punti di forza. Da un lato aggancia il dispositivo RIPAM alla LAPS e alle sue soglie di reddito. In tal modo adotta automaticamente gli aggiornamenti di tali soglie e mantiene allineato il sistema RIPAM ad altre prestazioni sociali. Da un altro lato però lascia ad esecutivo e legislativo cantonale il controllo della spesa complessiva, in primo luogo attraverso la determinazione del coefficiente di finanziamento cantonale. Infine, adottando un andamento curvilineo (novità introdotta dal modello RIPAM 2015), elimina gli effetti soglia (salvo in parte quello in corrispondenza dei sussidi bagatella).

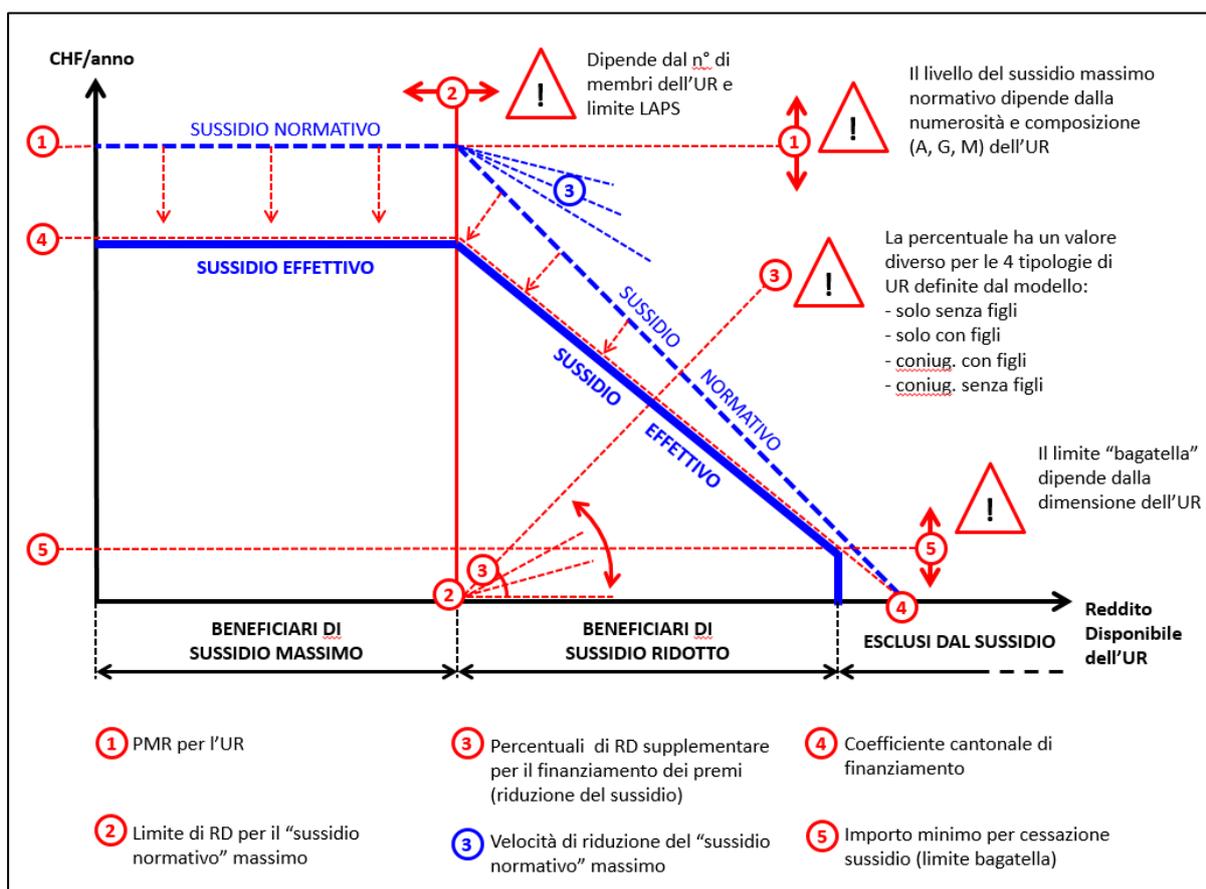
D'altro canto è chiaro che un sistema così importante per gli assicurati, così oneroso per il Cantone e la Confederazione e così dipendente dal continuo aumento dei premi LAMal nel corso degli anni, è soggetto fisiologicamente ad aggiustamenti costanti. Di tali aggiustamenti – sia quello che portò al modello RIPAM 2015, sia e soprattutto successivi – parleremo nel paragrafo che segue.

C. LE SUCCESSIVE MODIFICHE DEI PARAMETRI DEL MODELLO RIPAM 2015

Il 15 settembre 2014 l'allora Direttore DSS Paolo Beltraminelli presentò pubblicamente la riforma del sistema di calcolo dei sussidi di cassa malati, per intenderci il modello RIPAM 2015 tutt'ora in vigore.³

L'evoluzione del sistema di riduzione dei premi dell'Assicurazione Malattia ha seguito costantemente le esigenze di tutelare le UR con redditi fragili a seguito dei continui aumenti dei premi. Le tappe più significative coincidono con le riforme strutturali dei modelli che si possono per praticità denominare con gli anni di giurisdizione: Modello pre-2012, Modello 2012 e Modello 2015. Il passaggio dal 2011 al 2012, oggetto della valutazione richiesta dal Parlamento e contenuta nel RF15, sanciva il passaggio dal reddito imponibile come base di calcolo per sussidi individuali al reddito disponibile riferito all'intera economia domestica (UR). Il dettaglio del funzionamento del Modello RIPAM 2012, nella sua versione originale, è presentato nella Figura 2 (per un approfondimento, si rimanda al già citato RF15).

FIGURA 2. IL MODELLO DI RIFERIMENTO RIPAM 2012.



Il Modello 2012, che introdusse anche il concetto di Premio Medio di Riferimento (PMR) al posto della Quota Media Cantonale Ponderata (QMCP), si basava su un sussidio determinato come una percentuale del PMR fino ad una certa soglia di reddito (pari al 50% del limite LAPS) e da questo punto in avanti

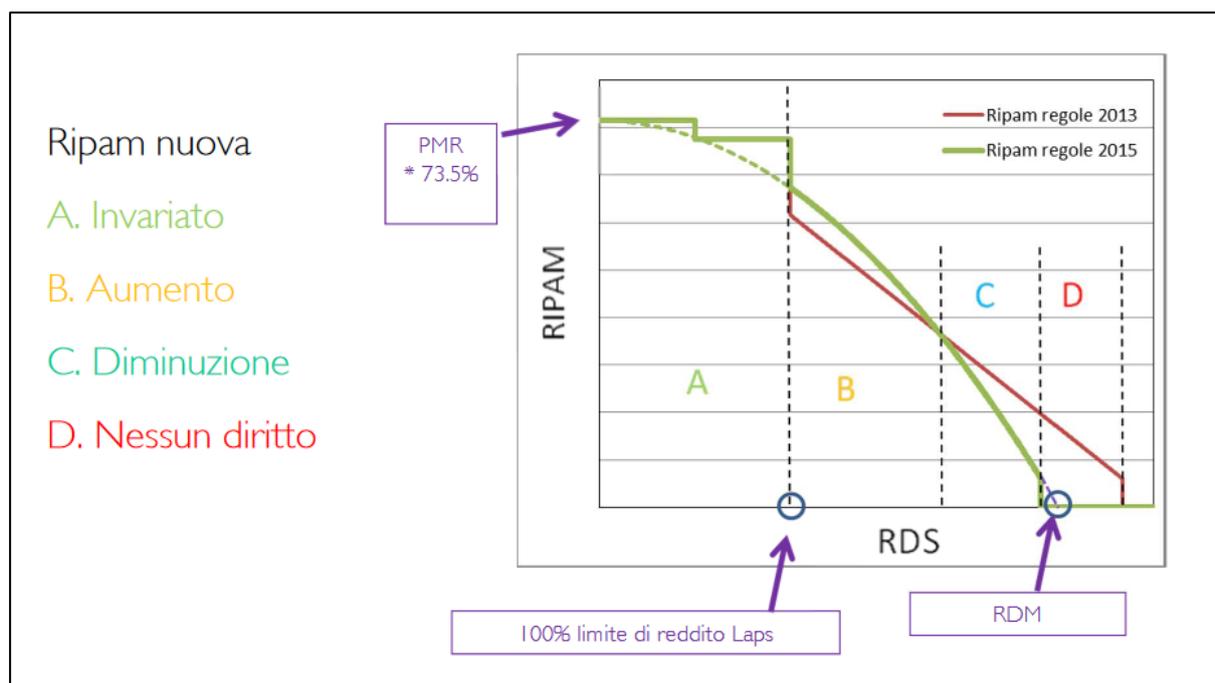
³ La presentazione è disponibile in formato PDF nelle pagine di archivio del sito web del Dipartimento di Sanità e Socialità del Cantone Ticino (<https://www3.ti.ch/CAN/cartellastampa/pdf-cartella-stampa-7732190560.pdf>).

prevedeva una diminuzione lineare in proporzione di coefficienti differenziati per tipologia di UR. Oltre ad alcuni aggiustamenti dei parametri, venne poi concesso alle UR con redditi fino al 100% LAPS un sussidio costante, anche se inferiore rispetto allo scaglione di UR compreso tra 0% e 50% LAPS. Si introdusse in pratica un doppio coefficiente cantonale che determino due scalini in corrispondenza del passaggio dai due scaglioni LAPS e alla fine della soglia LAPS. Un problema che si era evidenziato nel periodo 2012-2014 riguardava l'erogazione di sussidi di piccola entità (comunque superiori alla "bagatella") per redditi relativamente elevati. Questo effetto era principalmente dovuto all'assenza di un limite esplicito oltre il quale cessava il diritto al sussidio.

In un contesto di pressione sulle finanze cantonali e, alla luce delle problematiche evidenziate e discusse nel RF15, venne elaborato un nuovo modello (RIPAM 2015), che entrò in vigore il 1/1/2015 con un ampio consenso politico. La necessità di ridurre (e in seguito controllare) la spesa complessiva, aumentando al contempo l'equità tra i beneficiari, produsse il modello attualmente in vigore.

Nella Figura 3 riportiamo una diapositiva della conferenza stampa citata, nella quale si evidenziano i principali cambiamenti del modello e gli impatti sui beneficiari per una tipologia presa ad esempio (famiglia di due adulti con due figli minori).

FIGURA 3. IMPATTO RIPAM 2015 SU UNA FAMIGLIA DI 2 ADULTI E 2 MINORI.



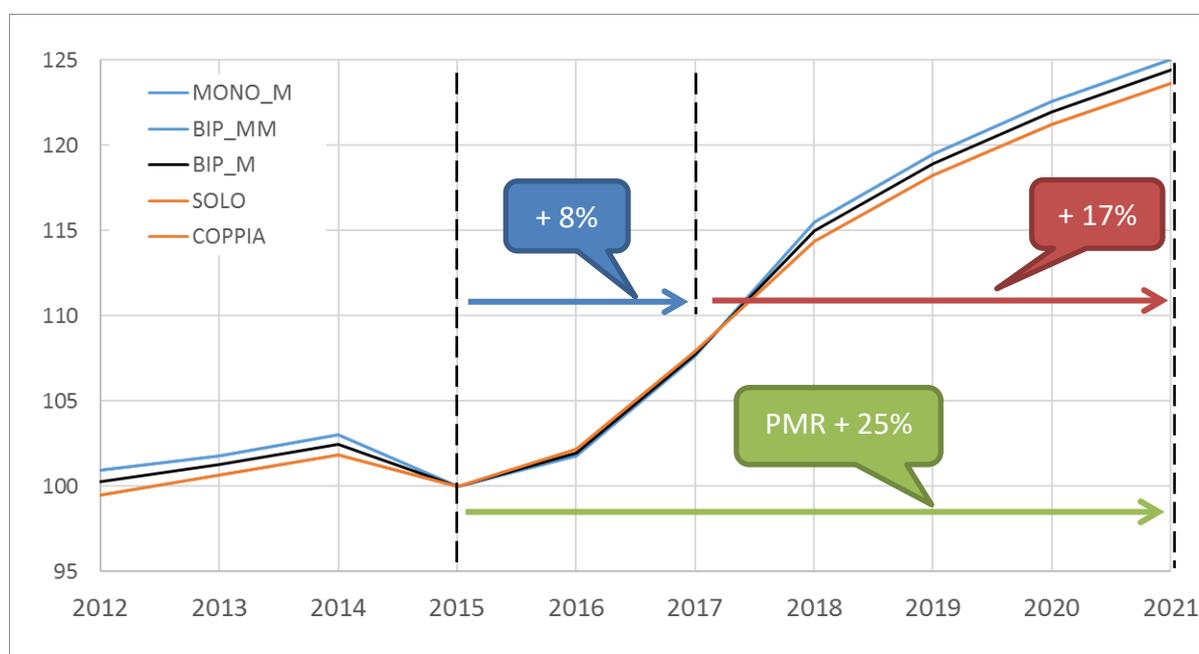
Nella Legge venne inserito l'art. 43a con lo scopo dichiarato di proteggere in modo più incisivo le UR con redditi fragili (fino al 100% della soglia LAPS). Le cosiddette clausole di salvaguardia stabiliscono infatti che per il calcolo del RD, il PMR da considerare non può essere inferiore a quello applicato per l'anno 2014 e che fino al limite LAPS il sussidio erogato non può essere inferiore all'importo che avrebbero ricevuto applicando il sistema di calcolo in vigore fino al 2014.⁴

⁴ Per alcune interessanti riflessioni sul modello RIPAM 2015 si veda il Messaggio 7104/5 A12 aprile 2017.

Occorre dire che le clausole di salvaguardia introdussero un grande effetto soglia, di cui si era peraltro consapevoli, per quelle UR che superavano di pochi franchi il limite LAPS e che dunque ricevevano il sussidio calcolato secondo l’algoritmo del modello 2015. Alcune simulazioni dell’epoca suggerivano che l’aumento del PMR avrebbe assorbito questo “scalino” entro il 2019. Vale dunque la pena, potendo verificare come si sono effettivamente sviluppate le grandezze in gioco, analizzare l’aspetto delle clausole di salvaguardia più da vicino.

Prima di arrivare alle clausole di salvaguardia, è utile guardare all’aumento dei premi occorso negli anni. La Figura 4 li riporta per cinque tipologie di UR significative, ponendo i PMR di ciascuna tipologia uguali a 100 nel 2015 (anno di introduzione del nuovo modello RIPAM). Con ritmi molto simili negli anni, la crescita si è mantenuta sostenuta dopo il 2015. Per il 2021 la Figura 4 assume l’ipotesi che i PMR aumentino del 2% rispetto al 2020.

FIGURA 4. EVOLUZIONE 2012-2021 DEL PMR PER TIPOLOGIA DI UR (2015 = 100).

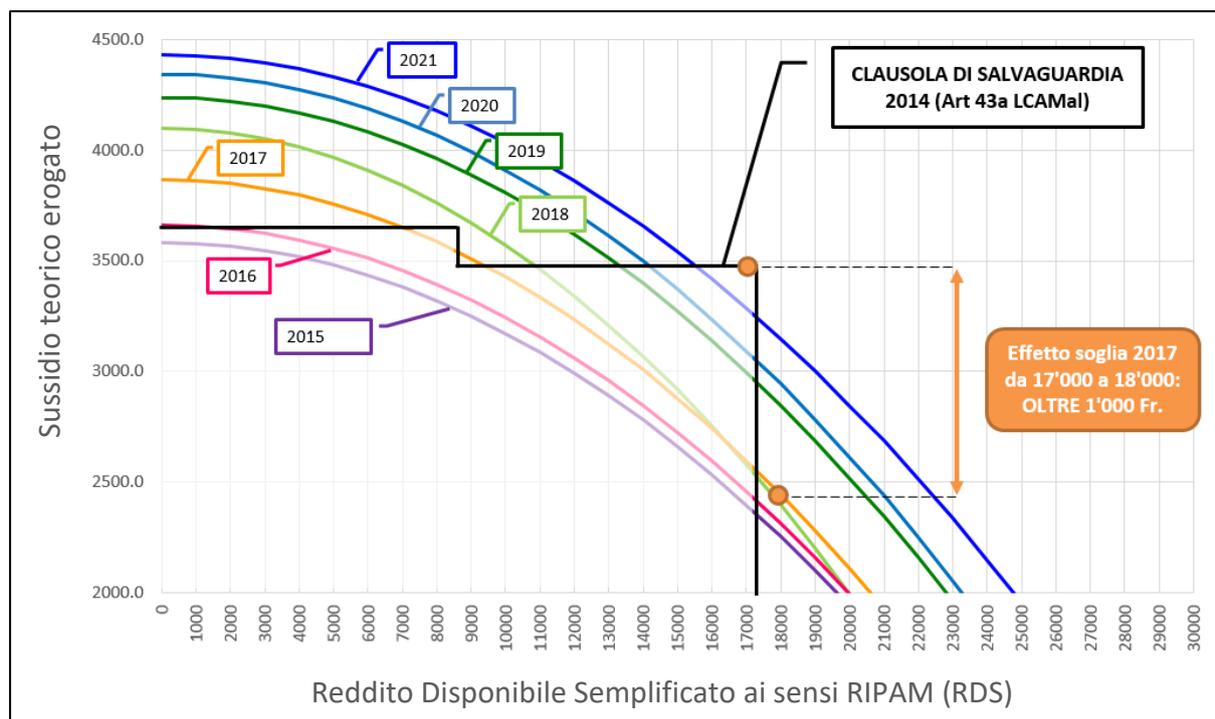


Nonostante l’aumento dei PMR, le clausole di salvaguardia si sono mantenute attive e hanno dunque continuato a creare gli effetti soglia (pur di importi decrescenti nel tempo) detti sopra.

Per capire meglio il meccanismo delle clausole di salvaguardia è necessario aiutarci con un esempio semplice, quello di una UR composta da un adulto, di cui la Figura 5 riporta una simulazione teorica con dati reali per soglie LAPS e parametri del modello RIPAM.⁵

⁵ Unica eccezione, come già spiegato, riguarda il PMR 2021 per il quale adottiamo l’ipotesi di aumento del 2% rispetto al 2020.

FIGURA 5. EVOLUZIONE DEL SUSSIDIO TEORICO PER UNA PERSONA ADULTA.



Visto che le soglie LAPS si sono modificate pochissimo per la persona sola, la spezzata nera evidenziata nella Figura 5 si mantiene grosso modo stabile. Quello che la Figura 5 mostra è soprattutto l'ampio effetto soglia prodotto dalle clausole di salvaguardia attorno a un RDS che negli anni rimane compreso tra 17'000 e 18'000 franchi. Per gli anni 2015-2018 tale soglia era di circa 1'000 Fr. e ancora nel 2019-2020 era di circa 500 Fr. Fino a quando la spezzata non viene "inclusa" all'interno della linea curva (sussidio teorico RIPAM), l'effetto soglia – pur ridotto – rimane. In Figura 5, per la UR con un adulto l'effetto soglia è ancora presente nel 2021, ma è così contenuto che, di fatto, possiamo considerarlo assorbito.

Considerata la rilevanza di tale effetto soglia, vale la pena verificarlo con più precisione anche per altre tipologie di UR e basandoci sulla base dati completa. I risultati di tale analisi sono riportati nella Tabella 1, riferita ai tre modelli e ai PMR 2015, 2019 e 2021 (per il PMR 2021, vale l'ipotesi di aumento del 2% rispetto ai PMR 2020).

Per stimare l'effetto soglia, abbiamo calcolato il sussidio per i livelli di RDS arrotondati ai 1'000 Fr. prima e dopo la soglia. Ad esempio, nel caso già esposto sopra della UR con solo un adulto, il RDS pre-soglia usato per calcolare l'importo del sussidio è pari a 17'000 Fr. e il RDS post-soglia è di 18'000 Fr. (allo stesso modo per una UR di solo due adulti il RDS pre-soglia è di 26'000 Fr., ecc.). L'importo del sussidio, come previsto dall'Articolo 43a LCAMal, è pari a quello 2014 se maggiore di quello che risulterebbe dai modelli RIPAM successivi. L'importo del sussidio post-soglia è sempre quello che si ottiene applicando di volta in volta i modelli RIPAM vigenti (2015, 2019 e 2021).

TABELLA 1. EFFETTO SOGLIA PRODOTTO DALLA CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA EX ARTICOLO 43A LCAMAL, NEI MODELLI RIPAM 2015, 2019 E 2021.

Anno	Sussidio e impatto alla soglia LAPS	Solo	Coppia	Mono_M	Bip_MM	Bip_M
2015	PRE soglia LAPS	3'476	6'951	4'285	8'569	7'760
	POST soglia LAPS	2'249	4'507	3'553	7'101	6'501
	Perdita sussidio	1'227	2'444	731	1468	1'260
	Aumento incidenza	5.1%	6.4%	2.1%	2.8%	2.8%
2019	PRE soglia LAPS	3'476	6'951	4'499	8'888	8'189
	POST soglia LAPS	2'846	5'666	4'453	8'807	8'110
	Perdita sussidio	630	1'285	46	81	79
	Aumento incidenza	2.2%	3.0%	-0.1%	0.0%	0.0%
2021	PRE soglia LAPS	3'476	6'928	4'980	9'910	9'038
	POST soglia LAPS	3'286	6'536	4'928	9'844	8'944
	Perdita sussidio	190	392	52	66	94
	Aumento incidenza	0.3%	0.7%	-0.1%	-0.1%	0.0%

Le celle in rosso evidenziano la presenza dell'effetto soglia, quelle in arancione le situazioni in cui l'effetto soglia c'è (ancora) ma è di minima entità, le celle in verde infine evidenziano l'assenza di effetto soglia (e dunque le situazioni in cui le curve dei sussidi definite dai sistemi successivi a quello 2015 hanno infine "inglobato" la spezzata nera della Figura 5). Come prevedibile, col passare del tempo – e con l'aumento dei PMR – l'effetto soglia tende a scomparire.

La Tabella 1, mostra l'impatto molto rilevante delle clausole di salvaguardia nel 2015 e, d'altro canto, l'ampio effetto soglia allora creato. Addirittura nel caso delle UR "coppie" l'effetto soglia era di 2'444 Fr., il che creava un aumento dell'incidenza – tra le UR con RDS appena pre-soglia e quelle appena post soglia – pari all'6.4%.⁶

Nel 2019 l'effetto soglia è oramai sparito per le UR con figli e nel 2021 esso dovrebbe sparire (se l'ipotesi sull'aumento dei PMR sarà confermata) anche per le restanti tipologie di UR.

Per concludere questa parte desideriamo riepilogare nella Tabella 2 i principali parametri del modello RIPAM 2015, nella sua evoluzione temporale fino al 2021.

⁶ Il calcolo dell'aumento di incidenza alla soglia si basa sul confronto dell'incidenza misurata per due RDS diversi. Per essere più chiari, nel caso delle coppie di adulti, il PMR2015 era pari a 9'750, il sussidio a 26'000 e 27'000 di RDS era rispettivamente di 6'951 e 4'507. Il premio netto pre e post soglia è messo in rapporto al RDS maggiorato dell'importo del PMR. Si vuole infatti vedere quale parte del reddito viene assorbita dal premio netto. Nel nostro esempio avremo quindi le seguenti incidenze: 7.8% pre soglia (2'799/35'750), 14.2% post soglia (5'243/36'750) con l'incremento del 6.4% mostrato in tabella.

TABELLA 2. QUADRO SINOTTICO DEI PARAMETRI DEL MODELLO RIPAM 2015.

PARAMETRI	ANNI							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ⁷
PMR SOLO (A)	4'965	4'875	4'981	5'261	5'577	5'766	5'910	6'028
PMR COPPIA (AA)	9'930	9'750	9'962	10'522	11'154	11'532	11'820	12'056
PMR MONO (A-M)	6'121	5'941	6'047	6'395	6'861	7'098	7'283	7'429
PMR BI (AA-MM)	12'242	11'882	12'094	12'790	13'722	14'196	14'566	14'857
Costante no figli	NN	3.4	3.4	3.4	3.2	3.6	3.6	3.8
Costante con figli	NN	3.9	3.9	3.9	4.5	4.5	4.5	4.7
LAPS 100% (A)	NN	17'368	17'441	17'441	17'441	17'441	17'598	17'598
LAPS 100% (AA)	NN	26'052	26'052	26'032	26'032	26'032	26'286	26'286
LAPS 100% (A-M)	NN	26'052	26'052	26'032	26'032	26'032	26'286	26'286
LAPS 100% (AA-MM)	NN	44'276	44'276	37'330	37'330	37'330	37'686	37'686
Coeff. Cantonale	73.5% 70%	73.5%	73.5%	73.5%	73.5%	73.5%	73.5%	76.5%
RDM SOLO (A)	NN	29'525	29'649	29'649	27'905	31'393	31'676	33'436
RDM COPPIA (AA)	NN	44'288	44'288	44'474	41'651	46'858	47'279	49'905
RDM MONO (A-M)	NN	62'525	62'525	62'786	70'286	70'286	70'918	73'545
RDM BI (AA-MM)	NN	104'049	104'049	104'483	98'925	98'925	99'815	103'582
Bagatella (A)	300	300	300	300	300	120	120	120
Bagatella (AA)	600	600	600	600	600	240	240	240
Bagatella (A-M)	420	420	420	420	420	240	240	240
Bagatella (AA-MM)	840	840	840	840	840	480	480	480

⁷ Stima basata sull'ipotesi di incremento del 2% rispetto all'anno 2020.

3. ANALISI DELL'INCIDENZA

Prima di presentare le analisi sull'incidenza è necessario chiarire alcuni aspetti metodologici e definitivi, dal momento che da queste considerazioni discendono una serie importante di conseguenze sui risultati delle simulazioni teoriche e delle analisi empiriche. In primo luogo occorre precisare che lo scopo di una misurazione dell'incidenza è quello di stabilire quanto pesa una determinata voce di spesa in percentuale delle risorse finanziarie disponibili. Si tratta, dunque, di una frazione nella quale al numeratore troviamo un "costo" e al denominatore un "reddito". Nel nostro caso il costo è evidentemente il PMR di una data UR, valutato prima e dopo il sussidio. Il denominatore è invece una variabile reddituale che idealmente parte dal reddito lordo di un'economia domestica (RL), ma che può essere poi trasformata in diversi modi ed assumere accezioni molto differenziate, ma sempre legate al concetto di Reddito Disponibile (RD). Disponibile significa chiaramente che una parte di reddito è già stata impegnata per alcune spese obbligatorie (imposte, oneri sociali) o inevitabili (affitto, interessi passivi). Alcune definizioni di RD trovano un largo consenso e sono utilizzate negli studi comparativi internazionali, perché vanno benissimo per tali scopi. Tuttavia, poiché il nostro rapporto è stato commissionato per valutare il modello RIPAM, occorre allineare la nostra definizione di RD con la base di calcolo in vigore per la valutazione e l'erogazione dei sussidi e delle altre prestazioni sociali ai sensi LAPS. Partendo dalle informazioni fiscali della dichiarazione di imposta cantonale, si tratta di ricostruire un Reddito Disponibile Semplificato (RDS), procedendo nel modo seguente:

$$\text{RDS} = \text{RL} + 1/15 \text{ SOSTANZA NETTA} - \text{DEDUZIONI CONSIDERATE}$$

Le deduzioni ammesse sono sempre ricavate dai dati fiscali e alcune di queste sono soggette a dei limiti massimi consentiti. In dettaglio:

DEDUZIONE CONSIDERATA	LIMITE MASSIMO CONSENTITO
Contributi sociali obbligatori	Come da dichiarazione imposta
Alimenti versati	Come da dichiarazione imposta
Spese professionali per salariati	Forfait Fr. 4'000; ev. importo minore di cui al reddito da attività dipendente della tassazione cantonale
Spese per interessi passivi	Forfait Fr. 3'000; ev. importo minore di cui alle spese per interessi della tassazione cantonale
Premio Medio di Riferimento (PMR)	Come da Decreto Esecutivo

Appare evidente che, per costruzione, il RDS non segue in modo prevedibile il RL, dal momento che ogni UR, a parità di RL, potrebbe avere una situazione specifica per quanto riguarda la sostanza (che fa aumentare il RDS) e le deduzioni (che fanno diminuire il RDS).

Per avere un quadro della situazione, la Tabella 3 mostra i valori mediani espressi dalla banca dati e fa capire come la struttura del RDS possa cambiare radicalmente tra le diverse tipologie di UR e, all'interno della stessa tipologia.

TABELLA 3. VALORI MEDIANI DELLA SOSTANZA NETTA E DELLE DEDUZIONI.

	Reddito Lordo	1/15 Sostanza netta	Spese Professionali	Spese per Interessi	Alimenti versati	Contributi Sociali
Persona SOLA	45'070	1'268	0	0	0	0
COPPIA senza figli	84'738	9'337	0	-780	0	0
Monoparentale con 1 minore	60'936	250	-4'000	0	0	0
Coppia con 2 minori	115'668	1'400	-4'000	-3'000	0	0

Se l'obiettivo è quello di misurare e confrontare l'incidenza dei premi, è necessario evitare di introdurre distorsioni nella misura, soprattutto se tali distorsioni sono difficilmente prevedibili. Per questo motivo è indispensabile utilizzare il reddito disponibile come base di calcolo per l'incidenza. Tuttavia, se il concetto di incidenza è quello della sopportabilità del premio (pre o post sussidio, poco cambia) rispetto alle risorse che la UR ha a disposizione per fare fronte a tale spesa, l'importo del PMR non deve figurare tra le deduzioni. L'algoritmo di calcolo dei sussidi, che si basa su una definizione di legge del RDS, può anche includere la deduzione del PMR per determinare il diritto e l'ammontare del sussidio. Quando, invece, si misura l'incidenza, non è ragionevole sottrarre al reddito disponibile con cui devo pagare il PMR, il PMR stesso.

Per questo motivo, salvo diversamente ed espressamente indicato, tutte le analisi di incidenza si riferiranno al "Reddito Disponibile Semplificato RIPAM integrato con il valore dei PMR relativi alla UR considerata". Per contraddistinguere questo reddito su cui baseremo le analisi, lo definiremo "RDSi" (e continueremo invece ad utilizzare l'acronimo "RDS" per il reddito considerato ai fini della RIPAM e disciplinato al titolo IV della LCAMal). Dunque:

$$RDSi = RDS + \text{premi medi di riferimento per i componenti dell'UR}$$

$$\text{Incidenza ex-ante} = \frac{\text{Premi LORDI}}{RDS+PMR} = \frac{\sum PMR \text{ della UR}}{RDSi}$$

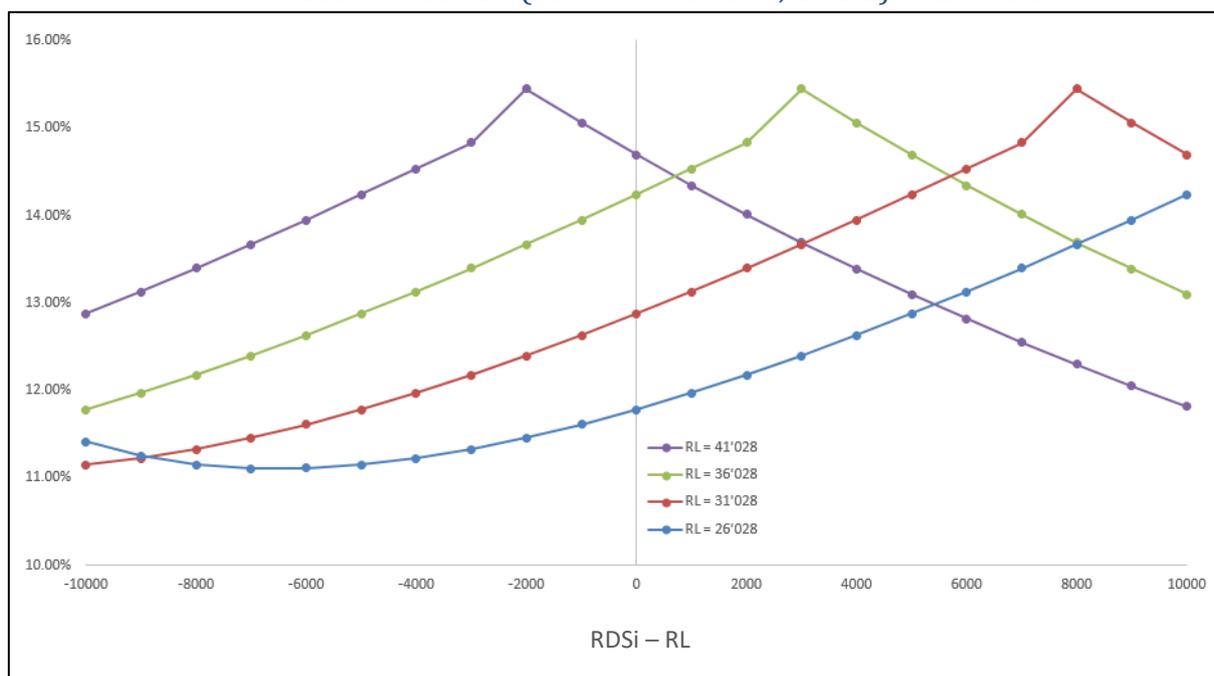
$$\text{Incidenza ex-post} = \frac{\text{Premi NETTI}}{RDS+PMR} = \frac{\sum PMR \text{ della UR} - \text{Sussidio RIPAM}}{RDSi}$$

Per convincersi che l'utilizzo del reddito lordo (RL), benché più intuitivo e facile da comprendere, ponga seri problemi di comparazione e grandi distorsioni nella misura di incidenza è sufficiente fare l'esempio di una persona sola (l'UR più semplice) e immaginare di cambiare a piacimento la sostanza netta (e quindi la quota di 1/15 da aggiungere al RL) e le deduzioni riconosciute (che vanno tolte dal RL). Per semplicità ipotizziamo dieci importi possibili per il quindicesimo di sostanza netta che si va ad aggiungere al RL: 0, +1'000 Fr., +2'000 Fr., ..., +10'000 Fr. Allo stesso modo, ipotizziamo dieci importi possibili di deduzioni riconosciute da sottrarre al RL: 0, -1'000 Fr., -2'000 Fr., ..., -10'000 Fr.

Per un dato livello di RL è possibile dunque ottenere RDS che vanno da (RL – 10'000 Fr.) fino a (RL + 10'000 Fr.). Per ogni livello di RL è quindi possibile calcolare 21 valori di incidenza, in funzione dei 21 diversi livelli di RDSi generati dalla combinazione sostanza/deduzioni. Ovviamente il valore centrale in cui le deduzioni e la sostanza sono pari a 0 corrisponde all'unica situazione in cui RL = RDSi.⁸

Nella Figura 6, rappresentiamo graficamente le simulazioni di incidenza ex post per una persona sola (anno 2021) in corrispondenza dei 4 livelli specifici di reddito lordo seguenti: 26'028, 31'028, 36'028, 41'028.

FIGURA 6. MISURA DELL'INCIDENZA (PERSONA ADULTA, 2021): RL vs RDSi.



Lo scopo non è quello di capire la complessa relazione, ma quello di far capire che l'utilizzo di una base concettualmente semplice e univoca come il reddito lordo porti a grandi problemi nel calcolo dell'incidenza dei premi di cassa malati al netto dei sussidi.

Consideriamo inizialmente il valore centrale della Figura 6, quello in cui il reddito lordo coincide con quello netto (le deduzioni complessive sono pari a 0). Si vede come il progressivo decadimento del sussidio in corrispondenza di redditi crescenti faccia aumentare l'incidenza che passa dall'11.3% con un RDS ai sensi RIPAM di poco superiore alla soglia LAPS, per arrivare a 14.6% quando il RDS ai sensi RIPAM si posiziona nei pressi del RDM (dove il sussidio cessa di operare)⁹. Questa progressione è facilmente comprensibile se consideriamo che il sussidio diminuisce in modo più rapido (curva) di quanto non cresca il reddito.

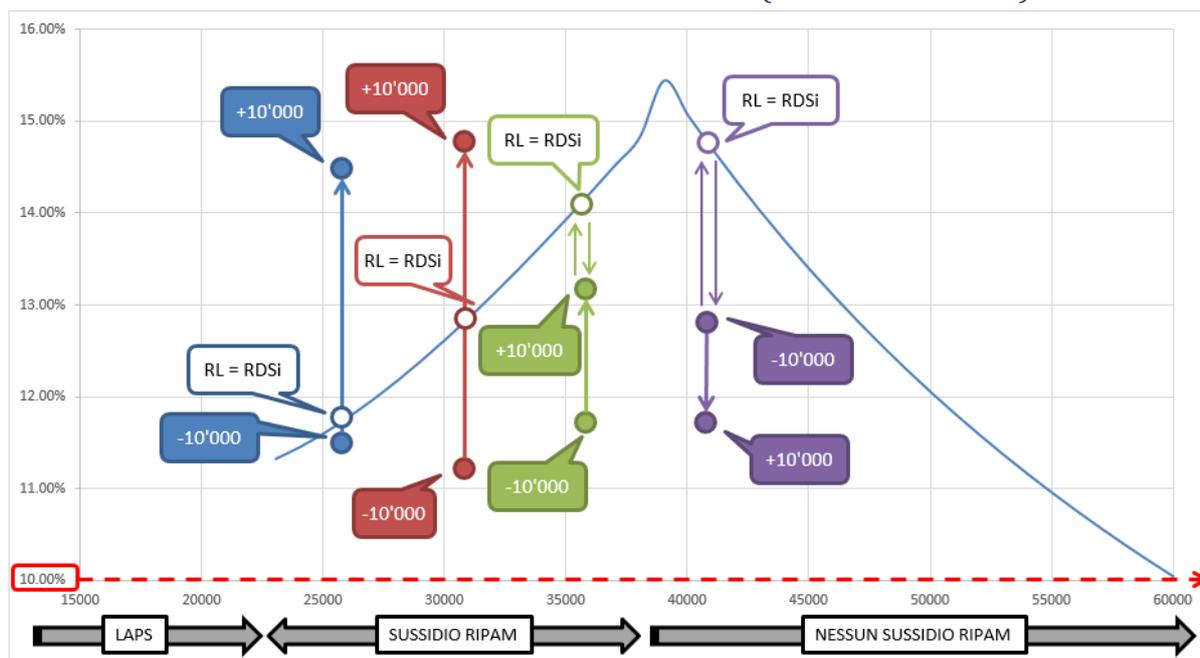
⁸ Ricordiamo ancora una volta che per calcolare il sussidio occorre utilizzare il RDS, mentre per calcolare e rappresentare graficamente l'incidenza utilizziamo il RDSi, che corrisponde al RDS + PMR.

⁹ In accordo alla definizione di incidenza adottata in questo rapporto, il calcolo dell'incidenza utilizza come denominatore il RDSi (pari al RDS ai sensi RIPAM aumentato del PMR). Questo significa che i quattro valori di reddito disponibile considerati nella simulazione nella Figura 6 sono inclusivi del PMR2021 (6'028 Fr. per adulto). Il sussidio è stato tuttavia calcolato in accordo alla definizione del RDS ai sensi RIPAM e quindi i valori "netti" sono: 20'000, 25'000, 30'000 e 35'000. La soglia LAPS finisce a 18'000 Fr., mentre il RDM corrisponde a 33'436 Fr.

Se invece consideriamo deduzioni positive o negative in grado di far divergere il reddito lordo e il reddito disponibile, le cose si complicano. Per tutti i livelli di reddito lordo considerati, a partire da deduzioni nette di 2'000 Fr. e oltre (nella Figura 6 è la parte sinistra del grafico fino al valore di -2'000 per le deduzioni) la misura dell'incidenza diminuisce. Per i redditi lordi inferiori (26'028 e 31'028 Fr.) la relazione vale anche per deduzioni inferiori a 2'000 Fr. e prosegue nel quadrante positivo quando la quota della sostanza fa aumentare il RDSi rispetto a quello lordo. Per i redditi più elevati (36'028 e 41'028 Fr.) invece è più complicato trovare una metrica chiara. O meglio, la dinamica è chiara per tutte le curve, ma la distorsione introdotta alla misura di incidenza è di segno opposto a seconda delle deduzioni considerate. Notiamo infatti che per un reddito lordo di 41'028 Fr. l'incidenza ha il suo picco in corrispondenza del valore -2'000 e diminuisce sia aumentando sia diminuendo le deduzioni nette. Stessa cosa capita per un reddito lordo di 36'028 Fr., ma il picco si verifica in corrispondenza di +3'000 (la quota di sostanza eccede le deduzioni).

Per rendere più intellegibili le distorsioni appena commentate, abbiamo rappresentato nella Figura 7 la situazione del profilo di incidenza teorica di una persona sola che abbia $RL = RDSi$.

FIGURA 7. DISTORSIONE NELLA MISURA DI INCIDENZA (PERSONA ADULTA).



La Figura 7 ripropone i problemi visti prima in modo più comprensibile, dato che mostra il profilo teorico di incidenza per una persona adulta su tutto lo spettro del RDSi (limitato nella figura all'intervallo 15'000 – 60'000 Fr.). In corrispondenza dei 4 livelli di reddito considerati in precedenza, è possibile evidenziare con le frecce verticali lo spazio di variazione dell'incidenza di UR con lo stesso RL ma RDSi molto diverso (+/- 10'000).

Si vede chiaramente che le differenze di incidenza di persone con lo stesso RL, ma RDSi molto diverso sono estremamente elevate (fino al 4%) e soprattutto non seguono una regolarità e sono difficili da interpretare. Per questa ragione nelle analisi che seguono utilizzeremo esclusivamente il reddito disponibile definito in precedenza (RDSi).

A. INCIDENZA PRE- E POST-RIPAM: ANALISI DEL PROFILO TEORICO

Per l'analisi dell'incidenza dal profilo teorico si è deciso di sfruttare le tipologie di UR utilizzate nel RF15 (un adulto per la tipologia “persone sole”, due adulti per le “coppie”, un adulto e un minore per le “monoparentali” e due adulti e due minori per le “biparentali”), poiché esse rappresentano quasi il 90% dei casi totali e la composizione più frequente in ciascuna tipologia di UR. Alle quattro tipologie citate, per il presente rapporto abbiamo aggiunto anche la UR “biparentale” costituita da due adulti ed un minore, visto che negli anni più recenti è la coppia con figli maggiormente rappresentata.

Per costruire un profilo teorico è sufficiente partire dal RDSi, ignorando le situazioni di partenza in termini di RL. Nonostante queste assunzioni non permettano di indagare lo spettro delle situazioni reddituali e patrimoniali di tutte le UR effettivamente presenti nella banca dati, il profilo teorico è utile come benchmark per le analisi empiriche. Per questo motivo risulta appropriato calcolare i sussidi sulla base di un RDS ipotetico attribuito alle diverse tipologie di UR considerate e mettere in rapporto il premio netto che ne deriva con il RDSi.

Proprio per la valenza di paragone con le analisi empiriche che seguiranno, limitiamo la simulazione unicamente alla situazione prevista dal sistema RIPAM 2021, modello che considera le modifiche proposte con il M7726 del 16.10.2019 sulla riforma sociale cantonale.

Il vantaggio di presentare il profilo teorico è anche quello di poter commentare alcuni aspetti legati al meccanismo di erogazione dei sussidi che vanno tenuti in considerazione quando si discuteranno le analisi empiriche e, soprattutto, le conclusioni del rapporto.

Le Figure 8-11 riportano l'analisi dell'incidenza teorica per, rispettivamente, le tipologie di UR “persona sola”, “coppia senza figli”, “monoparentale” (con un minore), “coppia con 2 minori” e “coppia con 1 minore”.

Presentare le incidenze teoriche per le 5 tipologie di UR menzionate in sequenza, permette anche di chiarire alcuni meccanismi ed effetti del sistema RIPAM in un contesto esemplificativo e dunque più comprensibile. Tutti gli elementi del sistema, già descritti e commentati in precedenza, saranno progressivamente evidenziati nelle diverse figure. Questa scelta trova le sue ragioni, da un lato per non condensare tutti gli elementi in un'unica figura sovraccarica di informazioni, dall'altro per distribuire nelle diverse figure gli elementi più adatti per evidenziare i concetti discussi.

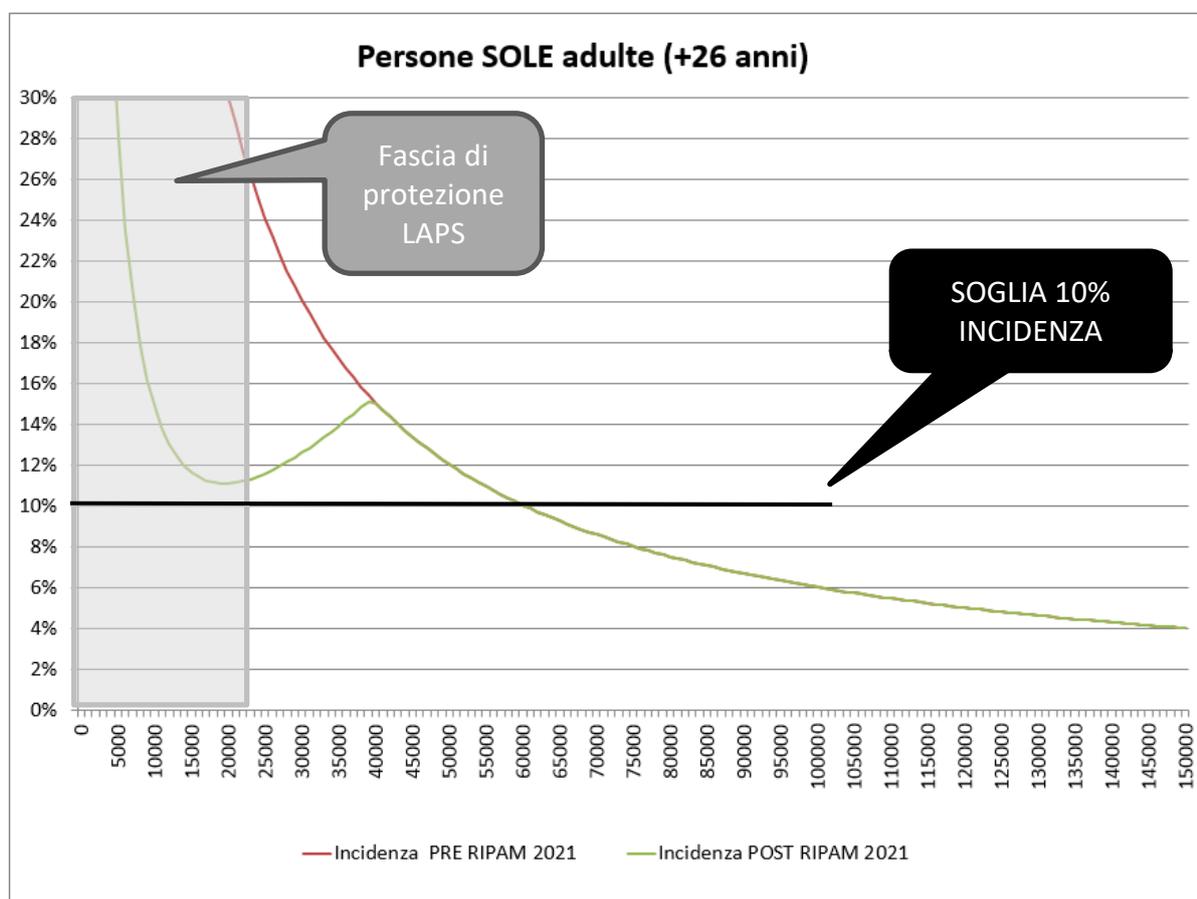
Prima di iniziare la carrellata di commenti sulle singole situazioni è importante discutere un parametro, esterno al calcolo dell'incidenza, che assume grande rilevanza nel dibattito politico. Si tratta della soglia del 10% d'incidenza sul reddito, riferimento preso come limite di tollerabilità in molti confronti internazionali e, certamente nelle discussioni a livello svizzero e ticinese. Lo testimoniano l'iniziativa popolare per la quale il Partito Socialista ha di recente depositato le firme a livello federale¹⁰ e l'iniziativa parlamentare generica “Limitiamo i premi per il ceto medio e rendiamo accessibile l'aiuto agli aventi diritto!” del 24.6.2019 a livello cantonale.

Senza voler entrare nel merito della appropriatezza del livello di incidenza o, men che meno, nelle questioni spinose del calcolo della stessa (già affrontate in precedenza), sembra importante posizionare

¹⁰ Cfr. <http://www.ps-ticino.ch/ps-depositato-118000-firme-alleggerire-premi-cassa-malati/> (28.2.2020).

il profilo teorico d'incidenza calcolato nei grafici che seguono, rispetto a questo significativo termine di paragone.

FIGURA 8. INCIDENZA TEORICA 2021 - PERSONA SOLA.



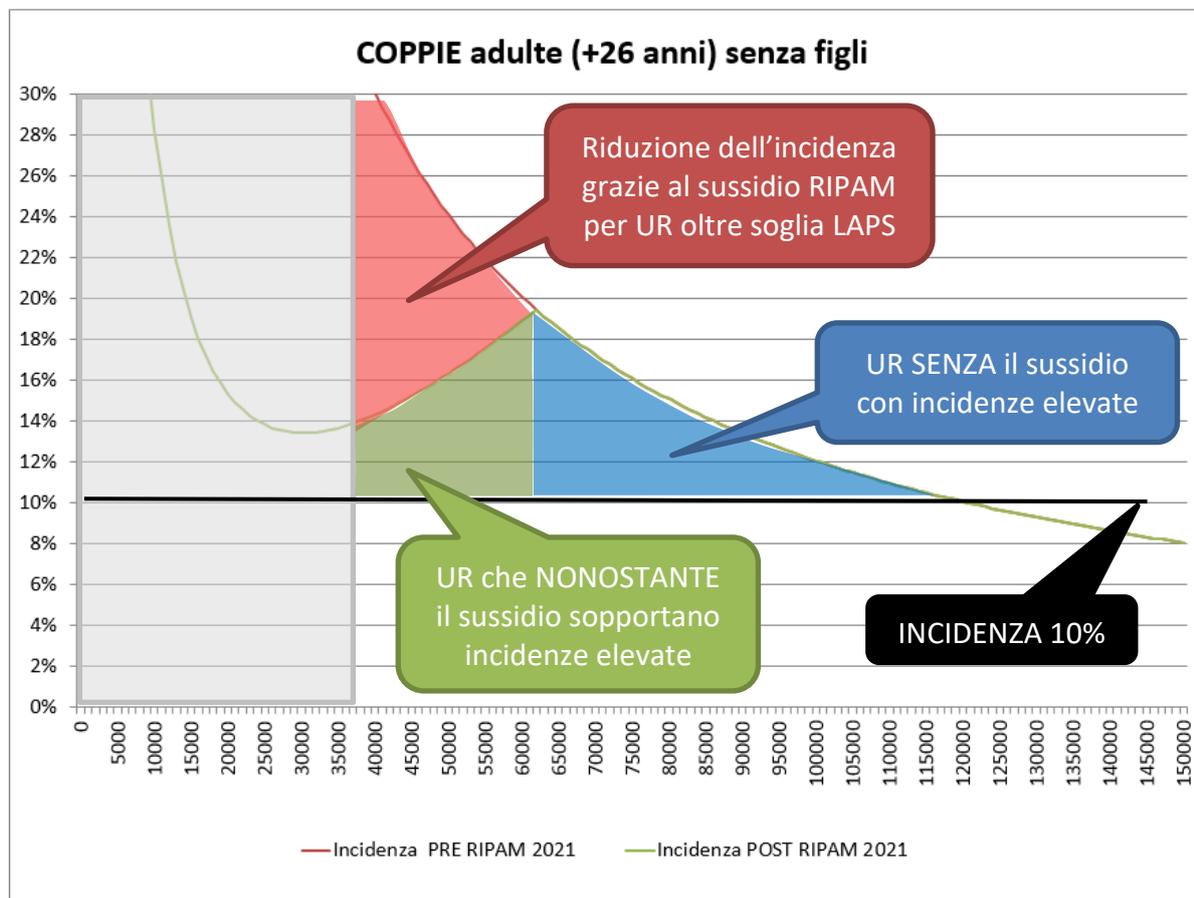
L'andamento dell'incidenza sul RDSi, indicata dalla curva in verde, mostra una forte progressione da circa 11% per i RDSi appena oltre la fascia di protezione LAPS fino a sfiorare il 15% in corrispondenza della fine del sussidio al valore del RDM.¹¹ Dopo tale cuspidè, l'incidenza si riduce in modo altrettanto rapido (il premio netto è identico al PMR, mentre il RDSi aumenta costantemente) fino a raggiungere un valore del 10% in corrispondenza di un RDSi di quasi 60'000 Fr. e valori più bassi in seguito.

La situazione per le persone sole mostra un eccesso di incidenza sopra la soglia del 10% in tutto l'intervallo di RDSi a partire dal limite LAPS fino al termine del sussidio (cuspidè). Da questo punto in avanti l'incidenza, pur diminuendo resta comunque superiore alla soglia del 10% fino a 60'000 franchi.

¹¹ Il lettore attento avrà notato che il limite LAPS rappresentato in Figura 8 non è quello utilizzato nel calcolo dei sussidi. Il limite "normativo" LAPS per una persona sola è in effetti pari a 17'598 franchi, mentre quello nella figura è fissato a 23'626 (arrotondato nel grafico ai mille franchi inferiori e quindi 23'000). Il motivo è che l'incidenza non è calcolata sul RDS ai sensi RIPAM, ma su tale valore reintegrato del PMR corrispondente (RDSi). Di conseguenza anche le soglie LAPS e il RDM saranno spostati verso "destra" dell'importo del PMR che in questo caso è di 6'028 franchi.

La situazione per le UR comprese nella fascia di protezione LAPS (con RDSi tra 0 e 23'000 franchi) è di fatto determinata dagli interventi LAPS o PC che, indipendentemente dal calcolo del sussidio teorico RIPAM, rendono poco significativo il calcolo dell'incidenza.

FIGURA 9. INCIDENZA TEORICA 2021 – COPPIA SENZA FIGLI.



Anche nel caso delle coppie senza figli l'analisi teorica mostra un'incidenza che aumenta rapidamente appena il RDSi supera la fascia di protezione LAPS (area compresa tra 0 e 38'000 Fr. evidenziata in grigio) fino a raggiungere una cuspide con un'incidenza di circa il 19% in corrispondenza di un RDSi di poco superiore ai 60'000 Fr. Dopo tale cuspide, l'incidenza si riduce sino a raggiungere un livello del 10% in corrispondenza di un RDSi di circa 120'000 Fr.

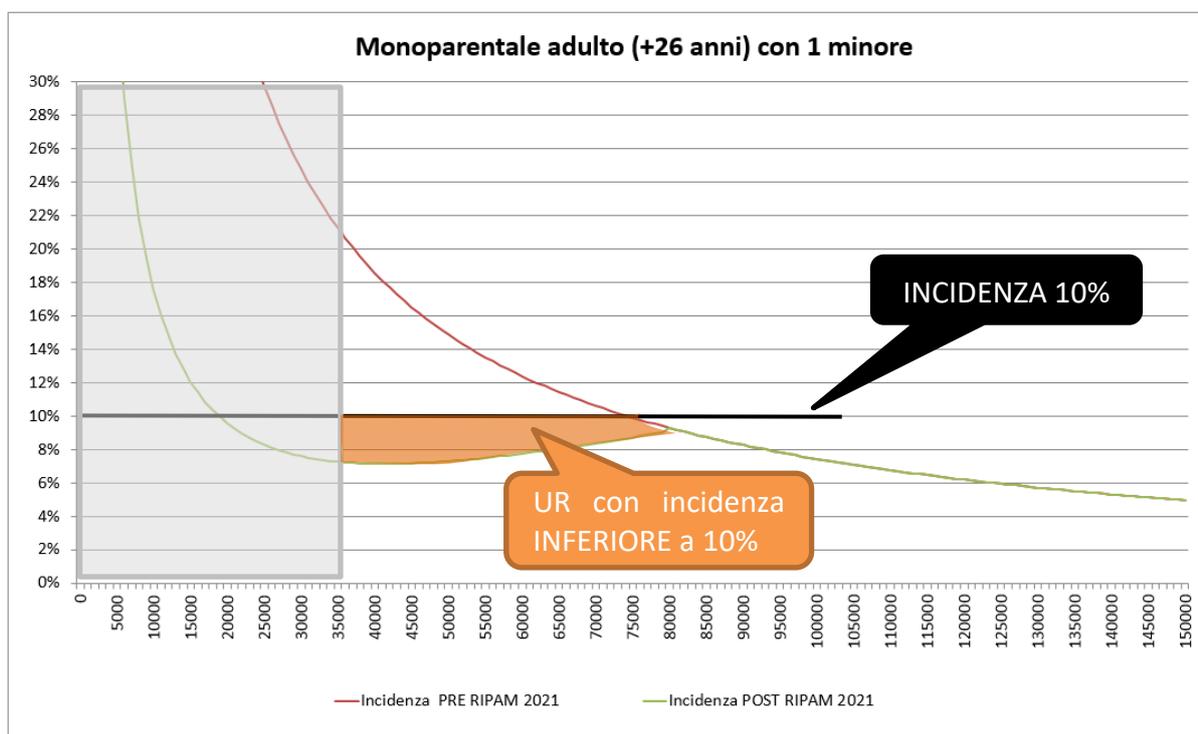
Chiaramente il profilo teorico dell'incidenza dei premi netti LAMal sul RDSi mostra per la UR "coppie" una situazione particolarmente critica a causa di una cuspide molto pronunciata e che raggiunge quasi il 20% sul RDSi. Se escludiamo le UR nella fascia di reddito LAPS, il livello del 10% viene raggiunto (per non essere più superato) solo a partire da redditi di oltre 120'000 Fr. (si noti l'equivalenza con le persone sole che rientravano sotto la soglia a 60'000 Fr.).

La domanda se l'incidenza sia troppo elevata è lecita e non può trovare risposta in un'analisi descrittiva che non si prefigge di esprimere giudizi di valore. Tuttavia il superamento della soglia desiderata del 10% per un'ampia fascia di redditi ci offre l'occasione per discutere tre elementi evidenziati nella Figura 9 con aree di diverso colore.

L'area rossa raffigura l'impatto del sussidio e l'efficacia dello sforzo finanziario del Cantone per ridurre l'incidenza per UR con redditi fragili ma esclusi dalla protezione LAPS. Appena fuori da questa soglia,

l'incidenza sarebbe oltre il 30% e, anche se dopo il sussidio non si riesce ad abbassarla sotto il 10%, la RIPAM la riporta vicino al 14%. L'area verde evidenzia l'eccesso di incidenza rispetto alla soglia del 10% ed esprime un onere residuo in capo alla UR rispetto a tale livello di riferimento. Inutile dire che per ridurre l'area verde (e aumentare quella rossa) è necessario aumentare le risorse finanziarie per aumentare l'intensità dei sussidi RIPAM attraverso un aumento del coefficiente cantonale di finanziamento. Infine, l'area azzurra evidenzia l'onere sostenuto dalle coppie (e altre UR nelle rispettive figure) che non beneficiano di alcun sussidio, avendo RDS superiori all'RDM, ma che supera l'incidenza del 10% sul RDSi.

FIGURA 10. INCIDENZA TEORICA 2021 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO.



Nel caso delle UR monoparentali con un minore, l'analisi teorica dell'incidenza dei premi LAMal sul RDSi post-sussidi RIPAM mostra una situazione radicalmente diversa rispetto alle precedenti due.

In questo caso l'incidenza per redditi superiori alla fascia di protezione LAPS cresce con un ritmo molto minore e si mantiene sempre sotto la soglia del 10%, anche in corrispondenza della cuspide (raggiunta per RDSi di circa 80'000 Fr.).

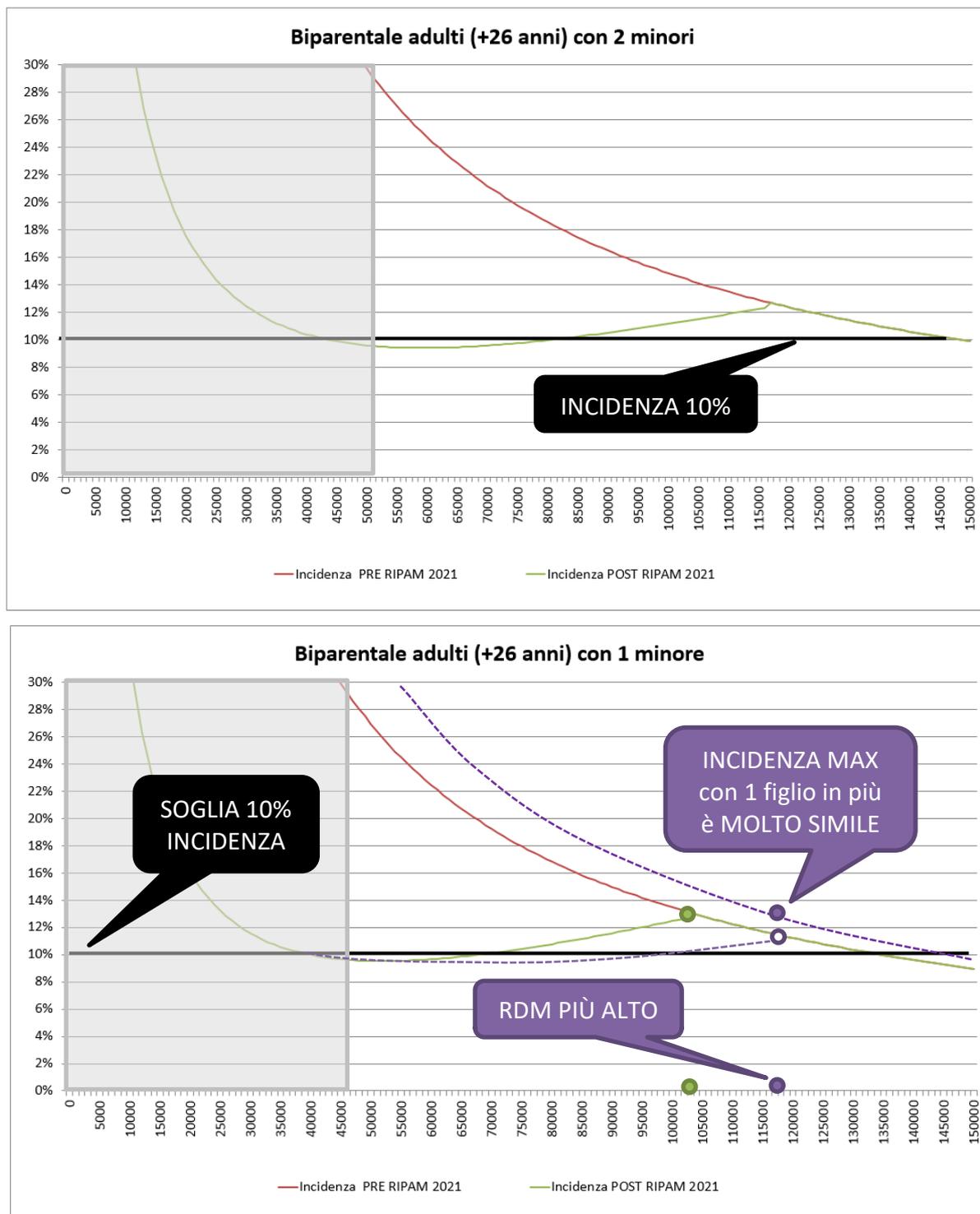
È chiaro come il modello RIPAM protegga in modo molto incisivo questa tipologia di UR, rispetto a quanto faccia per le “persone sole adulte” e per le “coppie adulte”.

L'area arancione, che è l'opposto dell'area verde vista in precedenza per le coppie, indica la riduzione di incidenza sotto la soglia del 10% del RDSi e mostra il caso di UR per le quali l'erogazione del sussidio abbassa il premio netto LAMal anche sotto al 10% del RDSi.

Come si capisce da questi tre esempi sul profilo teorico di incidenza, il sistema RIPAM è in generale efficace, pur con livelli di incidenza differenziati tra tipi di UR. Le riflessioni sulle aree evidenziate permettono di confermare che il sistema RIPAM è flessibile e come i suoi parametri possano, secondo necessità, essere opportunamente calibrati in funzione delle risorse finanziarie e degli obiettivi stabiliti dalla politica.

L'ultima situazione analizzata riguarda le famiglie composte rispettivamente da due adulti e due minori e da due adulti e un minore. I profili di incidenza vengono presentati nella Figura 11.

FIGURA 11. INCIDENZA TEORICA 2021 – COPPIA CON 1 E 2 FIGLI.



Gli andamenti per le coppie con uno o due minori mostrano profili molto simili, riuscendo a considerare in modo efficace le diverse composizioni familiari. L'impatto dei sussidi in entrambe le tipologie di UR permette di mantenere l'incidenza sotto il 12% fino a livelli di RDSi relativamente elevati (circa 95'000 Fr. e 110'000 Fr. per 1 e 2 figli). Per entrambe l'incidenza massima in corrispondenza della cuspidè sfiora il 13% per poi tornare sotto la soglia del 10% tra 135'000 e 140'000 franchi di RDSi.

Per le coppie con 1 e 2 figli minori la protezione offerta dal sistema RIPAM sembra molto incisiva, soprattutto quando paragonata con le persone sole o le coppie senza figli.

Il confronto di UR che differiscono solamente per la presenza di un minore aggiuntivo, permettono un ultimo ragionamento sul funzionamento del sistema, utile a comprenderne in concreto il meccanismo. Desideriamo sottolineare il buon adattamento automatico del RDM, determinato sia dalla soglia LAPS (numerosità complessiva dell'UR) sia dalla costante (corretta con il numero di figli). Si può notare che la presenza di un minore in più nell'UR fa crescere il RDM che passa da circa 105'000 (coppia con un minore) a poco più di 118'000 Fr. (coppia con due minori). Ciò nondimeno, l'incidenza misurata all'esaurirsi del rispettivo sussidio è pressoché identica (12.7% con 2 figli e 12.8 con un figlio) e questo significa che il maggior RDS riconosciuto per una persona in più è controbilanciato dal premio aggiuntivo (1'400 Fr.) da pagare. Nella parte inferiore della Figura 11 (coppia con un minore) abbiamo evidenziato questo aspetto, sovrapponendo il profilo di incidenza con un figlio aggiuntivo e mostrando che il maggior RDM farebbe abbassare l'incidenza se solo non ci fosse il premio del figlio in più da pagare. Il RDM si adegua alla numerosità dell'UR proprio per compensare il maggior onere.

Per riassumere quanto emerge dall'analisi dell'incidenza teorica, proponiamo il seguente riquadro.

Incidenza pre- e post-RIPAM: analisi del profilo teorico.

- Il sistema RIPAM permette di abbassare l'incidenza di tutte le tipologie di UR in misura importante soprattutto per i redditi più fragili ma esclusi dalla protezione LAPS.
- Lo scenario teorico simulato mostra che la soglia del 10% sul RDSi viene superata sistematicamente per le UR senza figli e che la situazione per le coppie è quella più problematica.
- Le coppie con 1 o 2 figli mostrano incidenze molto vicine alla soglia del 10% sul RDSi, che viene superata in misura apprezzabile solamente in prossimità del RDM.
- Le famiglie monoparentali con un minore mostrano un profilo di incidenza uniforme e sempre sotto la soglia del 10% sul RDSi.
- Il sistema RIPAM, a prescindere dai risultati di incidenza discussi, è molto flessibile e facilmente adattabile intervenendo su due parametri chiave: coefficiente cantonale di finanziamento e costanti per determinare il RDM.

Nel prossimo paragrafo indaghiamo l'incidenza empirica così come emerge dalle simulazioni basate sulla banca dati e sui valori dei parametri del sistema in vigore negli anni 2015, 2019 (quello originale e la versione attuale) e previsti per il 2021.

La scelta di utilizzare il RDSi come base di calcolo, dovrebbe garantire una certa consonanza tra le misure empiriche e quelle teoriche, anche se qualche piccola differenza potrebbe verificarsi.

B. INCIDENZA PRE- E POST-RIPAM: ANALISI DEL PROFILO EMPIRICO

I profili d'incidenza descritti in precedenza sono puramente teorici e permettono solamente di descrivere l'incidenza ipotetica di una certa UR con un dato RDSi. Questo significa non disporre di una misurazione dell'incidenza calcolata con i dati a disposizione per le circa 46'000 UR che compongono la banca dati. In particolare, lo ricordiamo, l'incidenza teorica per ciascuna delle cinque UR-tipo ignora la situazione relativa a sostanza netta, alimenti, spese professionali, interessi passivi, ecc. Questa incidenza teorica, basata direttamente sull'RDSi, facilita una descrizione semplificata dell'incidenza per ciascuna tipologia di UR e mostra in modo chiaro e immediato la comparazione di tali profili tra le quattro tipologie di UR.

L'analisi empirica, che qui sotto presentiamo, permette invece un'analisi più realistica, svolta per ciascuna delle 46'000 UR presenti nella base dati e ciascuna con i propri dati effettivi, relativi a composizione familiare, redditi, sostanza, spese, ecc.

LA RILEVANZA ATTUALE DELLE INFORMAZIONI RISALENTI AL 2011

Prima di addentrarci nelle analisi è opportuno fare una considerazione in merito alla trasferibilità di misure basate sulla situazione reddituale e sulla composizione delle economie domestiche nell'anno 2011. Iniziamo col dire che è certamente possibile e informativo svolgere delle simulazioni empiriche riferite ad anni successivi all'entrata in vigore del modello RIPAM 2015. Questo perché l'algoritmo di calcolo del sussidio non è cambiato ed è sufficiente adattare quei parametri che si sono modificati nel corso del tempo (PMR, coefficiente cantonale di finanziamento, costanti che determinano il RDM, importi bagatella, fine delle clausole di salvaguardia, etc.) e calcolare sussidi ed incidenza. Va però chiarito che, così facendo, non siamo di fronte a misurazioni effettive, ma a scenari di simulazione di incidenza basati su parametri effettivi e su una base empirica di uno specifico anno. In altre parole, redditi e caratteristiche delle UR sono quelli effettivi del 2011, ma vengono tenuti costanti in tutti i calcoli di incidenza definiti dall'evoluzione dei parametri del modello (già presentati in precedenza).

Questo significa che i risultati di incidenza per l'anno 2021 sono il frutto della combinazione di: alcuni elementi certi (i parametri del modello, così come proposti nel messaggio 7726 del 16 ottobre 2019), alcuni elementi stimati (l'aumento del PMR che si immagina crescere del 2% rispetto al dato certo del 2020) e alcuni elementi sconosciuti (la distribuzione delle UR e dei loro redditi disponibili). Per non svolgere un esercizio di stile, è fondamentale capire con quale ragionevole margine di sicurezza sia possibile utilizzare i risultati delle simulazioni empiriche basate sulla banca dati risalente al 2011 per valutare la situazione attuale. Sotto l'ipotesi che nulla o poco sia cambiato nella composizione delle UR (in termini di struttura generale, visto che ogni singola UR registrata nel 2011 sarà molto diversa oggi...) e nella distribuzione del loro RDS, le simulazioni sono interessanti ancora oggi, nonostante la base dati sia riferita al 2011. Resta, dunque, di fondamentale importanza indagare se l'ipotesi di stabilità delle variabili di cui sopra sia o meno realistica.

Facendo ricorso a statistiche ufficiali, rilevate con altre finalità e metodologie rispetto alla nostra banca dati, è possibile verificare indirettamente la stabilità delle due variabili di interesse: (1) la composizione delle economie domestiche e (2) la distribuzione del RD nelle diverse UR.

Nell'ambito del rilevamento sulle caratteristiche della popolazione, l'ufficio cantonale di statistica elabora anche una tabella sulle economie domestiche in Ticino secondo il numero di figli minori. Questa rilevazione, che viene condotta annualmente, permette di effettuare un confronto tra la situazione conosciuta nell'anno più recente (2017) e quella dell'anno di riferimento per la nostra banca dati. Importante sottolineare che l'obiettivo non è tanto confrontare l'aderenza dei valori tra due rilevazioni diverse e costruite con metodologie e definizioni non sempre sovrapponibili, quanto quello di verificare la stabilità della composizione delle UR, attraverso la medesima fonte e lo stesso metodo di calcolo.

Nella Tabella 4 presentiamo un estratto delle due tabelle originali per gli anni 2011 e 2017, nel quale vengono messe in evidenza unicamente le tipologie di UR considerate nel rapporto, la loro numerosità e il totale delle economie domestiche.

TABELLA 4. EVOLUZIONE DELLA STRUTTURA DELLE UR 2011-2017 IN TICINO.

Economie domestiche	Valori assoluti		Valori percentuali		Differenza valori percentuali 2017-2011
	2017	2011	2017	2011	
Persone sole	63'360	59'570	39.0%	38.5%	0.5%
Coppie senza figli	38'049	38'137	23.4%	24.6%	-1.2%
Monoparentale con 1 figlio minore	3'901	3'451	2.4%	2.2%	0.2%
Coppie con 1 figlio minore	13'480	13'753	8.3%	8.9%	-0.6%
Coppie con 2 figli minori	11'150	11'244	6.9%	7.3%	-0.4%
Totale considerate	129'940	126'154	79.9%	81.5%	-1.6%
Totale	162'542	154'748	100%	100%	

Fonte: Ufficio federale di statistica, Neuchâtel.

Senza addentrarci troppo nel dettaglio delle cifre, appare in modo molto evidente che la differenza tra i valori percentuali di ciascuna tipologia di UR è estremamente contenuta, dato che il valore con lo scostamento maggiore si registra per le coppie senza figli ed è pari ad una diminuzione dell'1.2%.

Il grado di copertura delle tipologie analizzate si conferma molto alto e stabile, passando da 81.5% a 79.9% con un calo pari a 1.6%.

Il fatto che la struttura delle economie domestiche sia rimasta pressoché invariata è una condizione necessaria ma non sufficiente, visto che la distribuzione del RDS di ciascuna tipologia potrebbe aver subito grandi variazioni. Per verificare questo aspetto in modo rigoroso, sarebbero necessari i dati sul reddito disponibile, segmentati per le diverse tipologie di UR. Purtroppo questi dati non sono accessibili anche se l'indagine dell'Ufficio Federale di Statistica sui redditi e sulle condizioni di vita delle economie domestiche in Svizzera, la cosiddetta SILC (Statistics on Income and Living Conditions), permette di ovviare in parte all'assenza di dati specifici.¹²

¹² Per maggiori approfondimenti si veda il sito dell'UFS, che dedica specifiche pagine per tematizzare e presentare la SILC (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/it/home/statistiche/situazione-economica-sociale-popolazione/rilevazioni/silc.html>).

Alcune analisi di questa indagine si basano sulla definizione di un reddito (primario, lordo o disponibile) equivalente, il cui scopo è quello di permettere dei confronti tra le diverse regioni svizzere. Nello specifico, il reddito disponibile si ottiene sottraendo le spese obbligatorie dal reddito lordo. Per spese obbligatorie si intendono tutti gli oneri obbligatori quali i contributi alle assicurazioni sociali (AVS/AI, previdenza professionale, ecc.), le imposte, i premi dell'assicurazione malattie di base e i trasferimenti obbligatori periodici ad altre economie domestiche (per esempio alimenti). Si può notare che questa definizione di reddito disponibile non è esattamente la stessa di quello considerato nello studio, ma, come per la composizione delle UR, l'interesse è capire la sua stabilità nel tempo. Per poter confrontare e aggregare economie domestiche diverse, occorre come prima cosa trasformare il reddito di ogni specifica economia domestica, in una sorta di reddito standardizzato, nel quale cioè la dimensione dell'economia domestica e la sua composizione venga già considerata. Questo tipo di esercizio viene normalmente svolto nei confronti internazionali e si basa su una scala di equivalenza, la cui definizione nell'ambito della SILC è quella dell'OCSE.¹³

Nella Tabella 5 presentiamo un estratto delle informazioni della SILC per gli anni 2001 e 2018, nel quale presentiamo i dati riferiti al Ticino sulla distribuzione del reddito disponibile equivalente.

TABELLA 5. EVOLUZIONE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE IN TICINO.

Regione e anno	1° Decile	5° Decile (mediana)	9° Decile	Rapporto S80/S20
Ticino 2018	23'881	42'213	74'617	3.5
Ticino 2011	23'499	44'988	71'909	3.5

Fonte: Ufficio federale di statistica, Neuchâtel.

Le statistiche presentate riguardano quattro indicatori: il 1° decile, la mediana (5° decile), il 9° decile e il rapporto tra il reddito cumulato degli estremi della distribuzione (S80/S20). Il primo decile indica il reddito disponibile equivalente sotto al quale si trovano il 10% delle economie domestiche più povere. Analogamente la mediana è il valore centrale della distribuzione e la divide in due gruppi di pari numerosità, mentre il 9° decile segna il reddito disponibile equivalente, sopra il quale troviamo il 10% delle economie domestiche più benestanti. Oltre a tre valori significativi della distribuzione (le due code e la mediana), possiamo anche osservare l'indicatore S80/S20, che è il rapporto tra la somma dei redditi del 20% più ricco e quelli del 20% più povero. Tale rapporto rappresenta un indicatore di disparità nella distribuzione dei redditi all'interno di una società. Più il rapporto è elevato, maggiore è la disparità di distribuzione. Ad esempio, un rapporto pari a 4 indica che la somma dei redditi delle persone più benestanti è 4 volte superiori alla somma dei redditi delle persone meno abbienti. Si vede chiaramente che i tre indici di posizione censiti sono molto vicini, in particolare il 1° decile e la mediana (certamente

¹³ Il reddito viene standardizzato seguendo la scala di equivalenza dell'OCSE. La dimensione dell'economia domestica viene ricalcolata attribuendo peso 1 al membro più anziano, peso 0.5 ad ogni membro con età uguale o superiore a 14 anni e 0.3 a tutti i minori con età inferiore ai 14 anni. Ne risulta che, ad esempio, una famiglia di 2 adulti e due minori (16 e 12 anni) non deve spendere quattro volte di più di una persona sola per avere lo stesso tenore di vita, ma "solo" 2.3 (1 + 0.5 + 0.5 + 0.3) volte. Dividendo il reddito disponibile di ogni economia domestica per la scala di equivalenza si ottiene un reddito disponibile equivalente che permette di confrontare direttamente economie domestiche con dimensione e composizione molto diversa.

più rilevanti per l'erogazione di sussidi). Anche il rapporto che indica la concentrazione (disparità) è stabile.

Per costruzione, la misura del reddito disponibile equivalente è il frutto di due elementi: da una parte la distribuzione e la composizione delle economie domestiche, dall'altra la distribuzione dei redditi all'interno di ciascuna tipologia. Poiché abbiamo già verificato che la composizione delle economie domestiche non è cambiata, eventuali differenze significative nella distribuzione del reddito disponibile equivalente sarebbero da attribuire ad una modifica importante nelle variabili reddituali. Il fatto che le misure di reddito disponibile equivalente siano rimaste molto stabili, induce legittimamente a concludere che anche la distribuzione dei redditi disponibile delle diverse tipologie non sia cambiata in modo significativo.

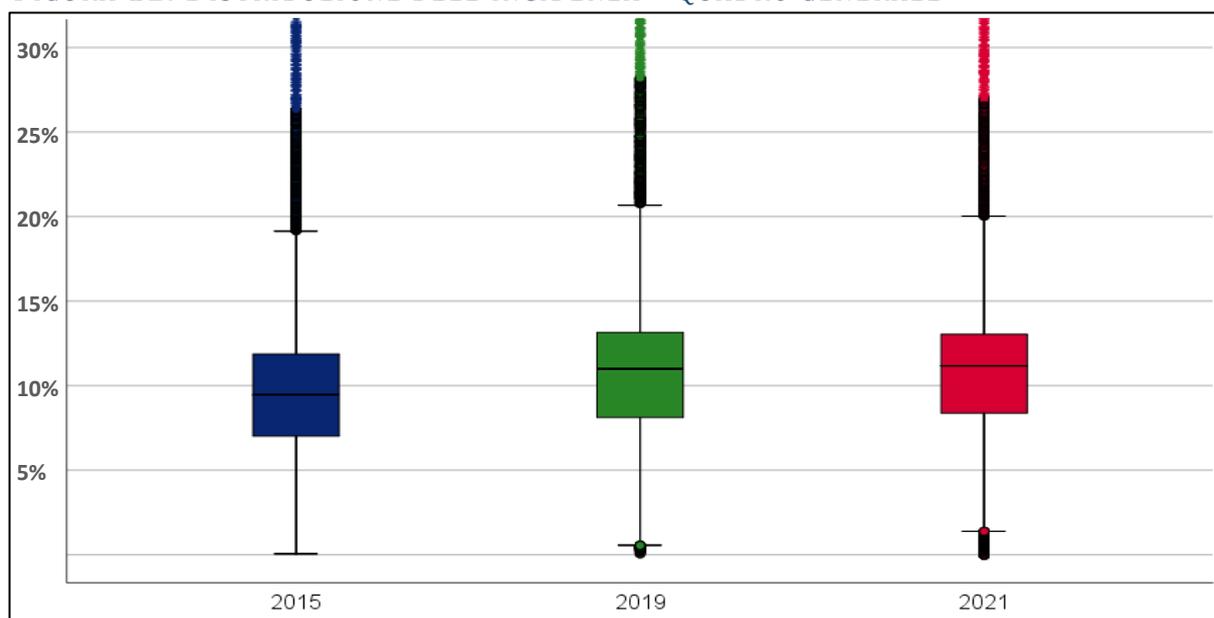
Se da una parte siamo confortati dalle verifiche indirette appena presentate e dal riconoscere che a livello cantonale la composizione delle UR evolve molto lentamente, dall'altro dobbiamo con grande onestà ricordare che il calcolo del reddito disponibile semplificato è diverso da quello considerato nella SILC.

Per questa ragione, nonostante le analisi qui svolte costituiscano riferimenti tuttora validi per una descrizione e una valutazione globale del sistema cantonale RIPAM, è chiaro che le eventuali modifiche che si volessero apportare ai parametri di calcolo dovrebbero mantenersi prudenti e, eventualmente, tener conto di ulteriori informazioni rispetto alla sola banca dati del 2011 qui utilizzata.

L'ANALISI DELLE SIMULAZIONI EMPIRICHE

In questo paragrafo passeremo in rassegna le misurazioni d'incidenza effettuate sulle simulazioni empiriche, riferite ai diversi anni considerati (2015, 2019, 2021) e alle tipologie di UR. Per prima cosa è opportuno fornire un quadro generale e complessivo dell'incidenza ex post nei tre anni considerati. Il modo più efficace è quello di confrontare i box-plot delle distribuzioni dell'incidenza, considerando tutte le UR a prescindere dal loro RDSi. L'evoluzione temporale della distribuzione dei valori di incidenza empirica è rappresentata nella Figura 12.

FIGURA 12. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – QUADRO GENERALE

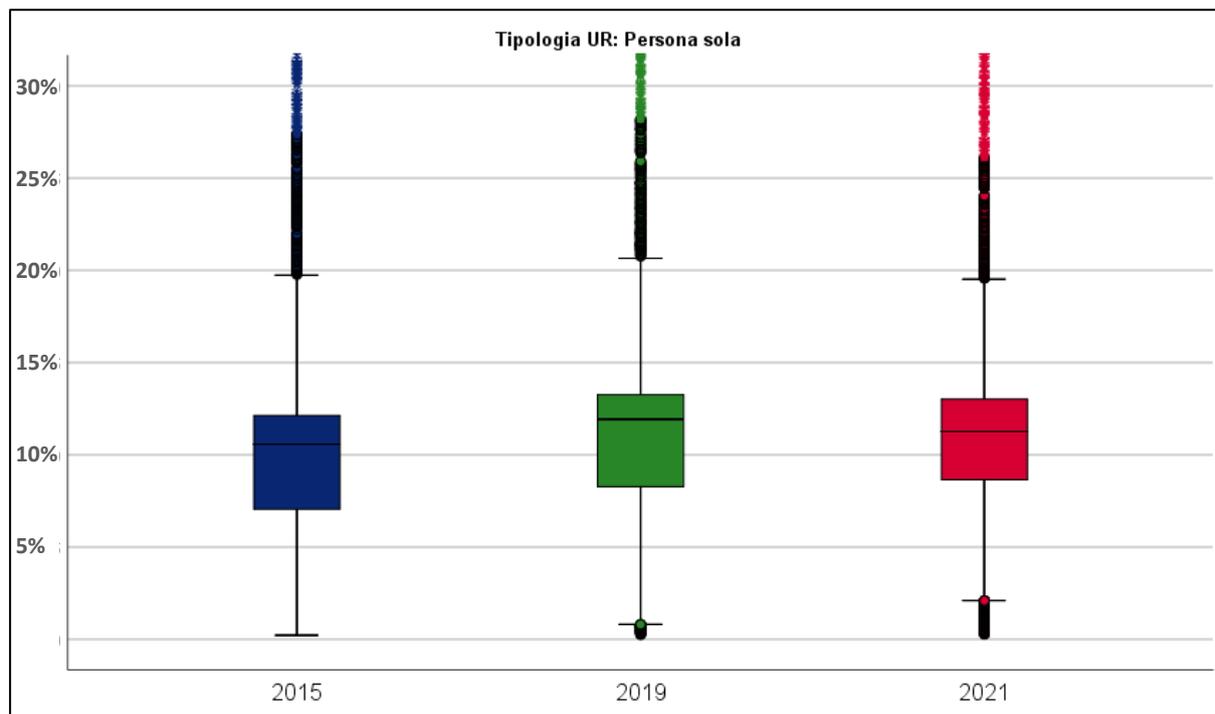


Dalla posizione dei rettangoli (box) e dal livello del valore mediano, si nota come in generale l'incidenza sia aumentata dal 2015 al 2019, ma si preveda una sostanziale stabilità passando dal 2019 al 2021. Se nel 2015 il valore centrale della distribuzione era inferiore alla soglia del 10%, che ricordiamo è la percentuale evocata da diverse proposte di riforma a livello federale e cantonale, nel 2019 e nel 2021 la mediana supera quella soglia di circa un punto percentuale.

Sappiamo d'altro canto che anno dopo anno il PMR continua ad aumentare, mettendo sotto pressione il sistema di riduzione dei premi. Se dal 2015 ad oggi non fossero intervenute modifiche nei parametri del modello RIPAM, il livello d'incidenza sarebbe aumentato in misura maggiore rispetto a quello osservato nella Figura 12. In particolare desideriamo sottolineare che l'incidenza calcolata per il 2021 è sostanzialmente identica a quella del 2019, cosa che suggerisce l'efficacia delle modifiche proposte per neutralizzare l'effetto dell'aumento dei premi.

Per poter indagare con più precisione il fenomeno è necessario scomporre il campione nelle tipologie di UR di interesse e procedere con il medesimo confronto temporale. Iniziamo dalle persone sole (adulti) e presentiamo i box-plot nella Figura 13.

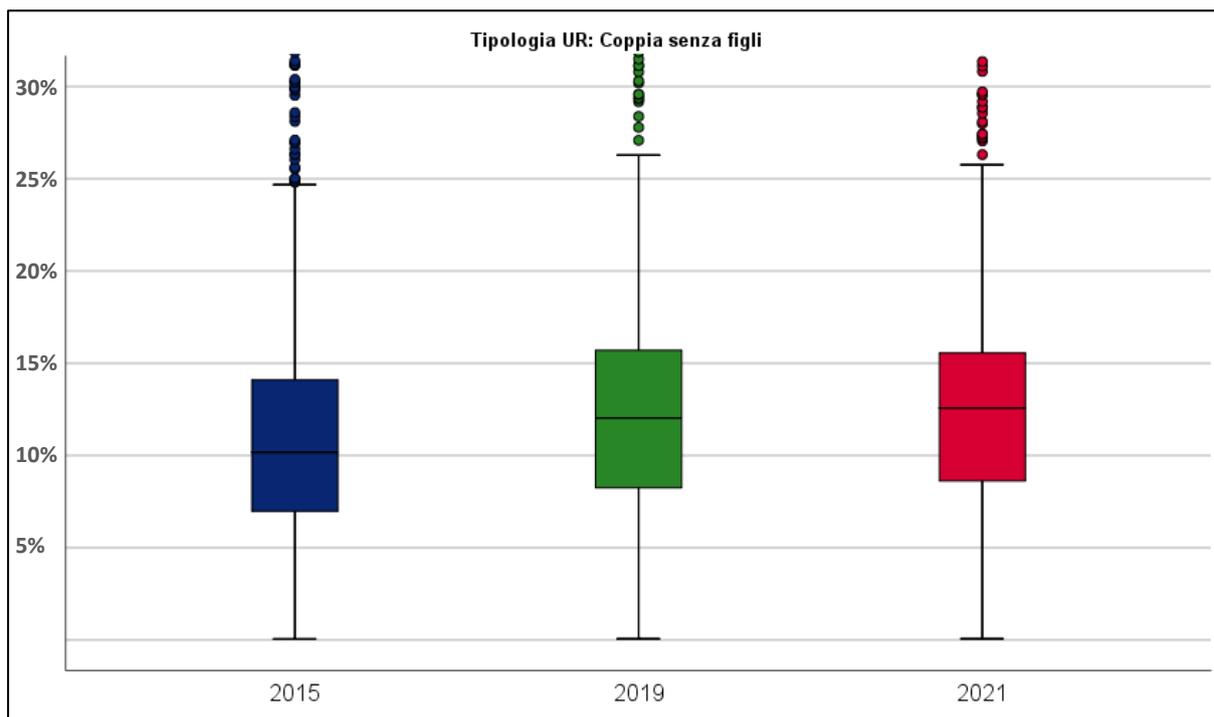
FIGURA 13. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – PERSONA SOLA



Per questa tipologia di UR il problema di un'incidenza (misurata nel suo punto mediano) oltre la soglia era già presente nel 2015. La situazione è peggiorata nel 2019 per poi migliorare leggermente nel 2021.

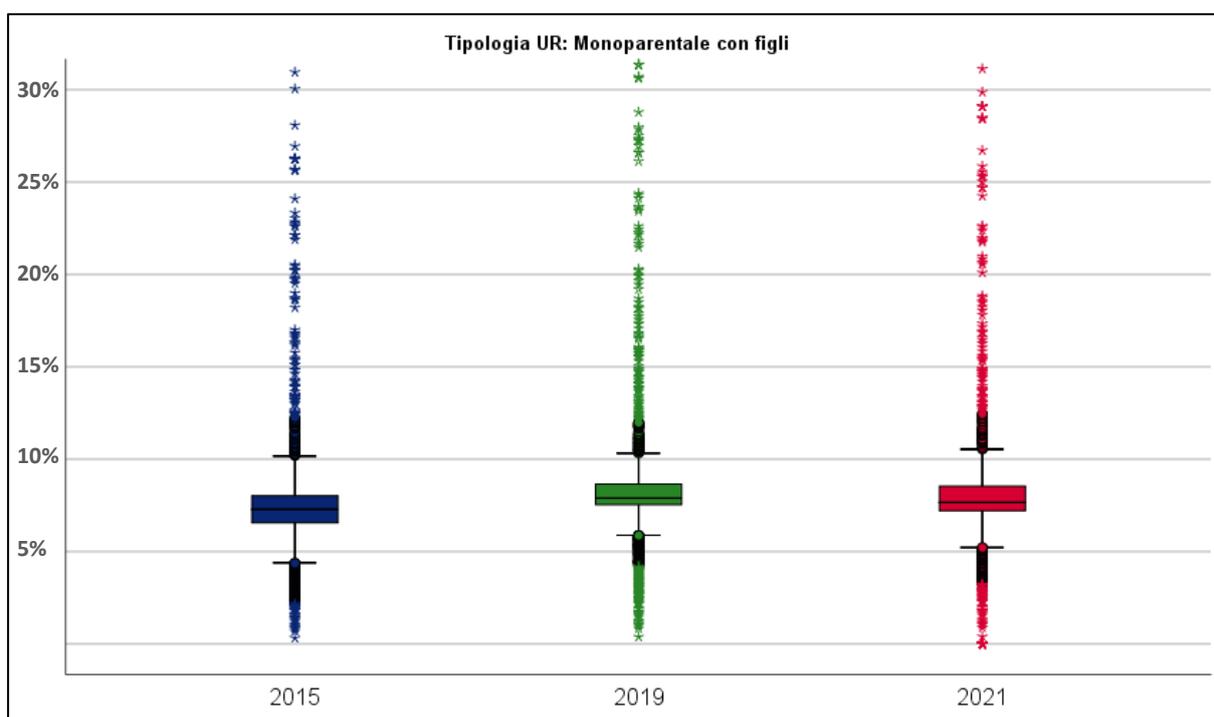
Nella Figura 14 possiamo notare che le coppie di adulti senza figli mostrano un valore mediano d'incidenza molto simile a quello delle persone sole, anche se l'altezza del rettangolo è maggiore. Questo indica una maggiore dispersione dei valori di incidenza che presentano dunque un campo di variazione più ampio con differenze importanti tra diverse UR.

FIGURA 14. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – COPPIA SENZA FIGLI



Occorre ricordare che la rappresentazione sintetica dell'incidenza di tutte le UR non permette in alcun modo di considerare a quali redditi sono riferite. Inoltre, ricordando il profilo teorico dell'incidenza, sappiamo che valori estremamente elevati (oltre il 20-25%) sono quasi sempre in corrispondenza di UR protette da altre prestazioni sociali. Avremo modo di analizzare in dettaglio come l'incidenza di ogni UR è distribuita rispetto al reddito disponibile, ma prima dobbiamo completare il quadro generale con le tipologie di UR con figli, iniziando dalla monoparentale con un minore (Figura 15).

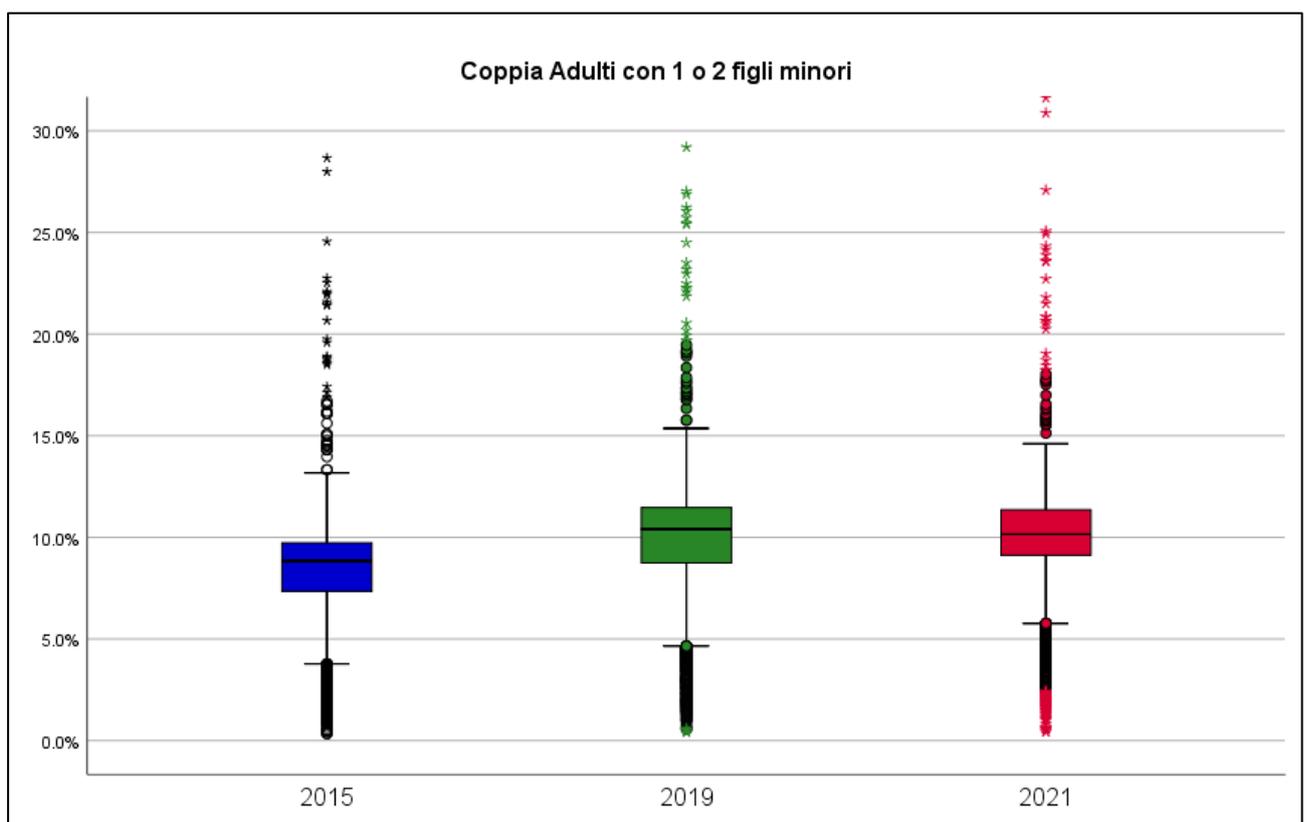
FIGURA 15. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO



Si notano in modo chiaro tre elementi importanti. Il primo, e non è una novità, riguarda la dinamica evolutiva del livello generale di incidenza che è aumentata dal 2015 al 2019 per restare poi stabile nel 2021. Il secondo è il posizionamento del rettangolo chiaramente più in basso ad indicare valori complessivi di incidenza inferiori rispetto alle UR senza figli (single o coppia). Il terzo elemento è la compressione del rettangolo che indica una concentrazione molto marcata della distribuzione di incidenza. Questo significa che, escludendo i valori estremi (che corrispondono verosimilmente anche ai valori estremi del RDSi), le UR presentano livelli d'incidenza molto vicini.

Nella Figura 16 viene riportata la distribuzione d'incidenza per le coppie di adulti con uno o due figli minorenni. La scelta di aggregare due diverse tipologie di UR è legata a due motivi molto semplici. Il primo riguarda il fatto che queste due tipologie sono le più diffuse tra tutte le coppie con figli (quota cumulata pari a circa il 90%) e soprattutto hanno sostanzialmente una pari numerosità (distribuzione bimodale). Verificato, e questo è il secondo motivo, che le distribuzioni delle due tipologie fossero di fatto identiche, abbiamo deciso di unirle.

FIGURA 16. DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA – COPPIA CON 1 O 2 FIGLI



Quello che possiamo dire, rispetto alle altre tipologie di UR commentate in precedenza, è che si conferma ancora una volta l'aumento del livello generale d'incidenza dal 2015 al 2019, mentre per il 2021 si osserva una leggera flessione rispetto al dato del 2019. Le coppie con uno o due figli sono posizionate a cavallo della soglia d'incidenza del 10% con la distribuzione del 2015 leggermente sotto e quelle del 2019 e 2021 leggermente sopra. Infine, la distribuzione dell'incidenza è maggiormente dispersa rispetto alle UR monoparentali, ma più uniforme rispetto alle coppie senza figli.

Per riassumere quanto emerge dall'analisi comparativa delle distribuzioni di incidenza empirica (box-plot), proponiamo il seguente riquadro.

Incidenza post-RIPAM: analisi del profilo empirico negli anni 2015-2019-2021.

- Per tutte le tipologie di UR si osserva un aumento dell'incidenza dal 2015 al 2019 e una stabilità dal 2019 al 2021. Considerando l'aumento costante del PMR nel tempo, le modifiche proposte per il 2021 sono efficaci per neutralizzare globalmente l'aumento dell'incidenza causata dal rincaro dei premi.
- Si nota una differenza significativa di incidenza tra le UR senza figli e UR con figli, avendo quest'ultime un livello di incidenza inferiore.
- Le UR con figli presentano una minor dispersione dell'incidenza, evidenziando meno differenze tra le singole UR che compongono la distribuzione.

Era importante avere il quadro generale sull'evoluzione nei tre anni di riferimento (2015, 2019 e 2021) per le misure empiriche di incidenza, segmentando anche i risultati per le diverse tipologie di UR. Tuttavia la distribuzione complessiva (e la sua rappresentazione grafica attraverso un box-plot) non permettono di capire l'andamento dell'incidenza in funzione del RDSi, obiettivo vero della nostra analisi. In questa parte del rapporto presentiamo, dunque, i risultati delle analisi dell'incidenza empirica, suddivisa per i tre anni considerati (2015, 2019 e 2021) e per le diverse tipologie di UR.

Per poter elaborare una rappresentazione grafica fruibile, è necessario costruire una variabile discreta che aggrega i valori del reddito disponibile di ciascuna UR in classi di reddito. Per conciliare la necessità di avere intervalli di ampiezza contenuta e un numero di osservazioni abbastanza elevato, abbiamo segmentato il RDSi in classi da 1'000 franchi ciascuna¹⁴. Il vantaggio è quello, da un lato, di fornire un quadro preciso della distribuzione del reddito delle UR e, dall'altro, di dare una continuità interpretativa ai dati adiacenti, lisciando gli eventuali sbalzi d'incidenza legati alle singole osservazioni. Creando tante classi di reddito di piccola ampiezza e associando a ciascuna di esse il valore medio dell'incidenza delle UR appartenenti a tale classe, si mantiene la possibilità di analizzare l'evoluzione dell'incidenza in base al reddito (classi di), senza il problema di una rappresentazione grafica fortemente disturbata¹⁵.

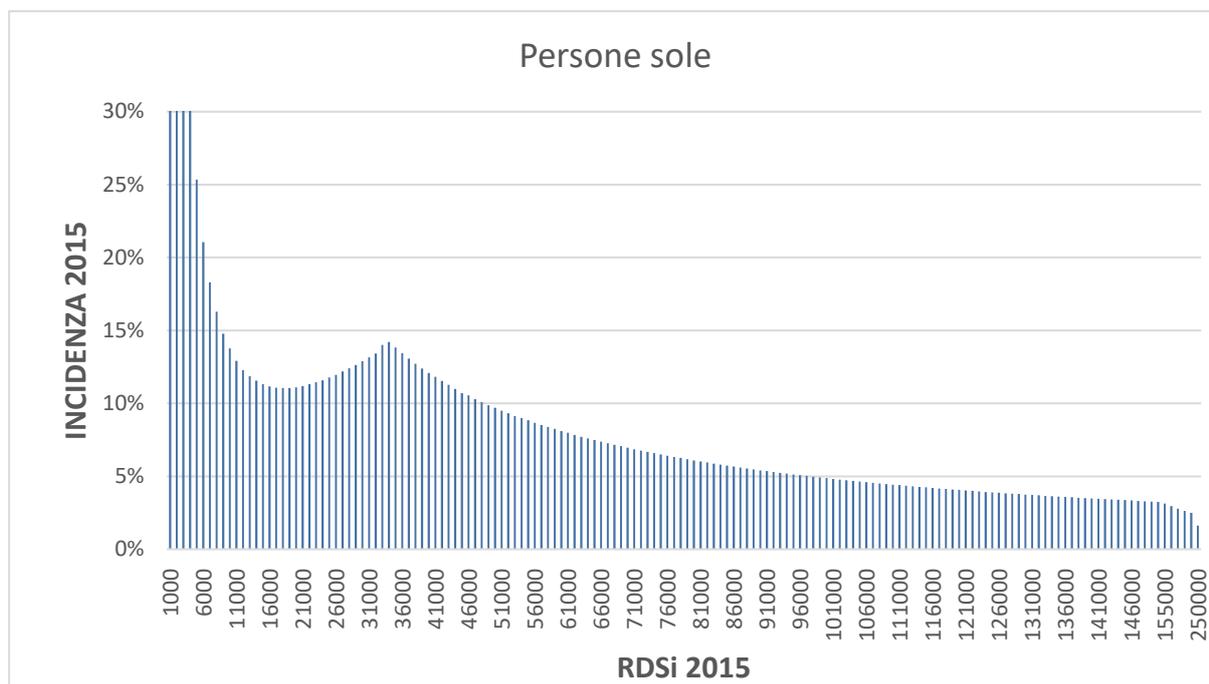
In generale la rappresentazione grafica sotto forma di istogrammi per classi di RDSi è suddivisibile in tre aree distinte, partendo da sinistra e proseguendo verso destra nella Figura 17. La prima che copre i redditi bassi e che vede decrescere l'incidenza fino al primo minimo. Questa zona è poco significativa poiché le persone che vi si trovano all'interno beneficiano di altri strumenti d'aiuto della LAPS.

¹⁴ Con poche eccezioni, ogni classe è costruita in modo da avere come valore centrale il migliaio esatto. La classe n-mila (es. 43'000) include dunque tutte le osservazioni a partire dal valore (n-1)-milacinquecentuno (es. 42'501) fino al valore n-milacinquecento (es. 43'500). La prima eccezione è costituita dalla classe di reddito 1'000, che ha un intervallo da 0 a 1'500. A partire da 150'000 e fino a 200'000 franchi, le osservazioni (che diventano sempre meno frequenti) sono suddivise in 5 classi da 10'000 franchi di ampiezza. Oltre i 200'001 franchi abbiamo raggruppato tutte le osservazioni (peraltro non rilevanti agli scopi dell'analisi dei sussidi) in un'unica classe, l'ultima della serie.

¹⁵ Va ricordato che i valori d'incidenza sono ottenuti dividendo il premio netto (premio di riferimento meno sussidio), che è certamente positivo, per il RDSi. Quando quest'ultimo corrisponde a zero, il valore dell'incidenza non può essere matematicamente definito. Per questa ragione abbiamo convenzionalmente assegnato a queste UR un RDSi pari a 1 franco.

La seconda area che va dal primo minimo, dove è erogato il sussidio massimo, e dove inizia l'area d'intervento della RIPAM. In questa area si vede l'incidenza crescere al diminuire del sussidio fino a raggiungere l'incidenza massima in corrispondenza della bagatella. La terza zona, quella dove non vi sono aiuti, che parte dal massimo d'incidenza fino al secondo minimo. In questa area l'incidenza decresce, vista l'assenza di sussidio, con l'aumentare del reddito. Per la nostra analisi l'area maggiore interesse è quella d'intervento RIPAM ovvero dal primo minimo, fino al picco d'incidenza. In particolare è interessante valutare l'ampiezza di questa area e i valori d'incidenza al suo interno e confrontare questi dati all'interno del singolo anno o fra i vari anni.

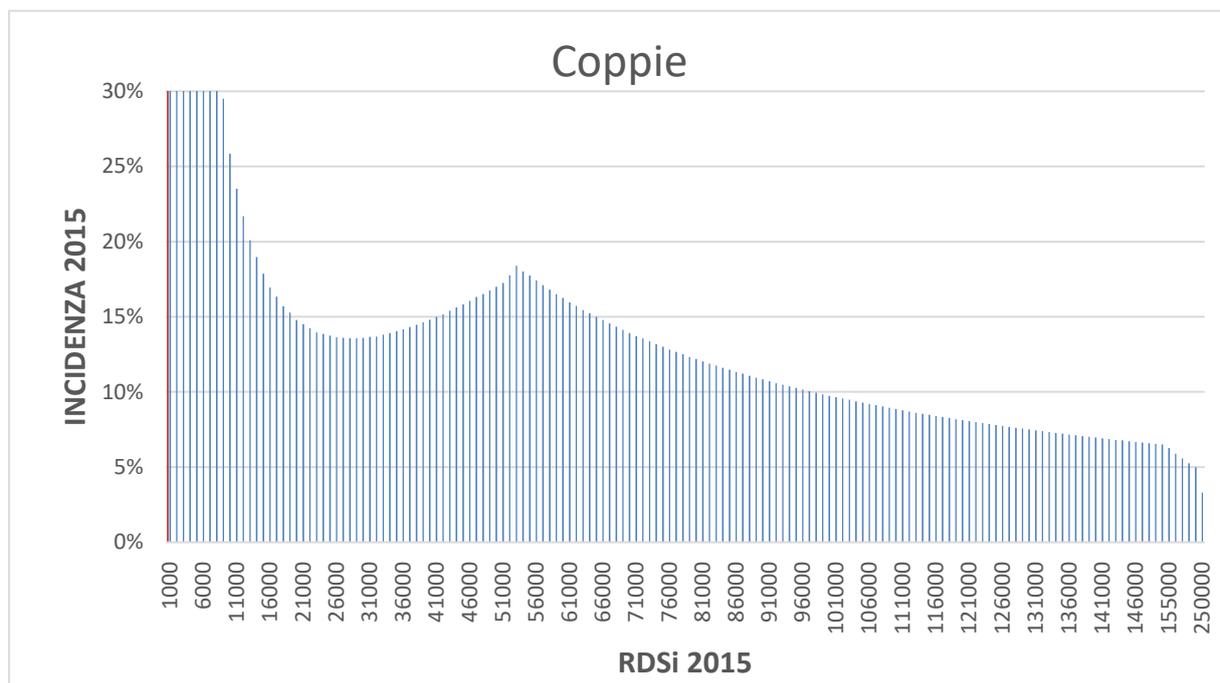
FIGURA 17. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – PERSONA SOLA



Nella Figura 17 presentiamo la situazione per le persone sole per l'anno 2015. In dettaglio possiamo osservare che:

- alla soglia dei 20'000 franchi l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è pari all' 11.10%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 34'000 franchi di RDSi, è pari all' 14.21%.

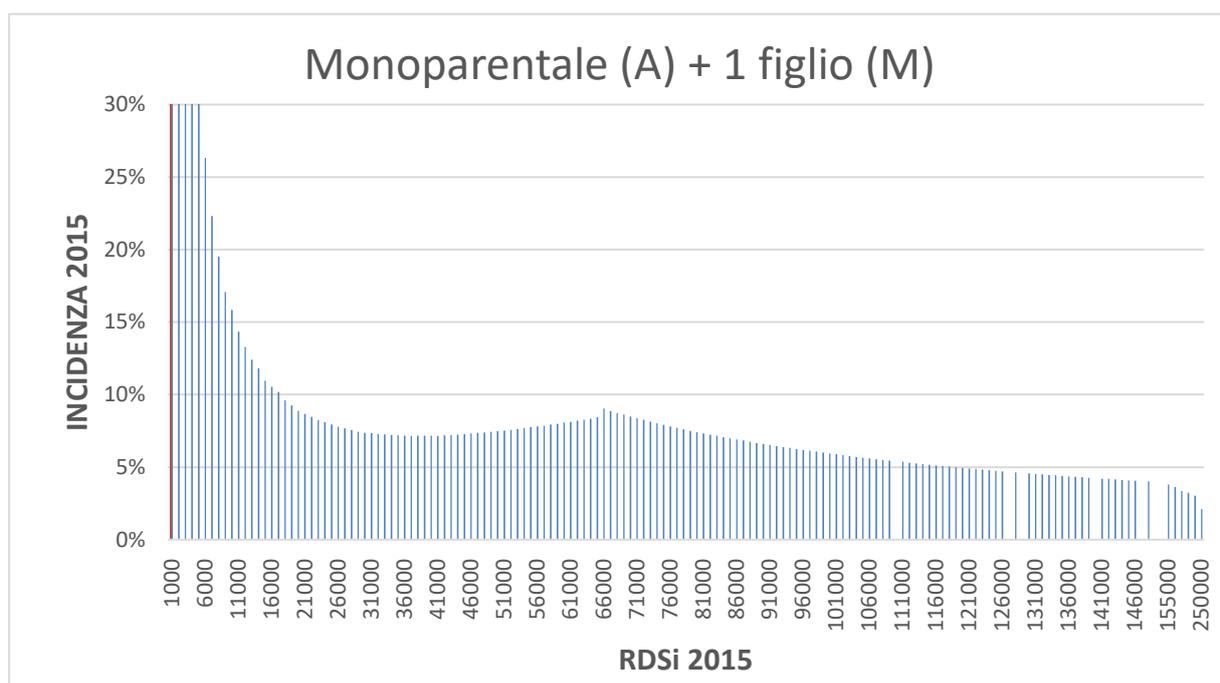
FIGURA 18. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA SENZA FIGLI



Nella Figura 18 i valori 2015 dell'incidenza sono generalmente maggiori rispetto alle persone sole. In dettaglio possiamo osservare che:

- alla soglia dei 28'000 franchi l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è pari al 13.57%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 53'000 franchi di RDSi, è pari all'18.39%.

FIGURA 19. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO



Nella Figura 19 i valori 2015 dell'incidenza sono generalmente minori rispetto alle persone sole e alle coppie senza figli. La distribuzione risulta più piatta. In dettaglio possiamo osservare che:

- alla soglia dei 37'000 franchi l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è pari al 7.14%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 66'000 franchi di RDSi, è pari all'9.03%.

FIGURA 20. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA CON 2 FIGLI

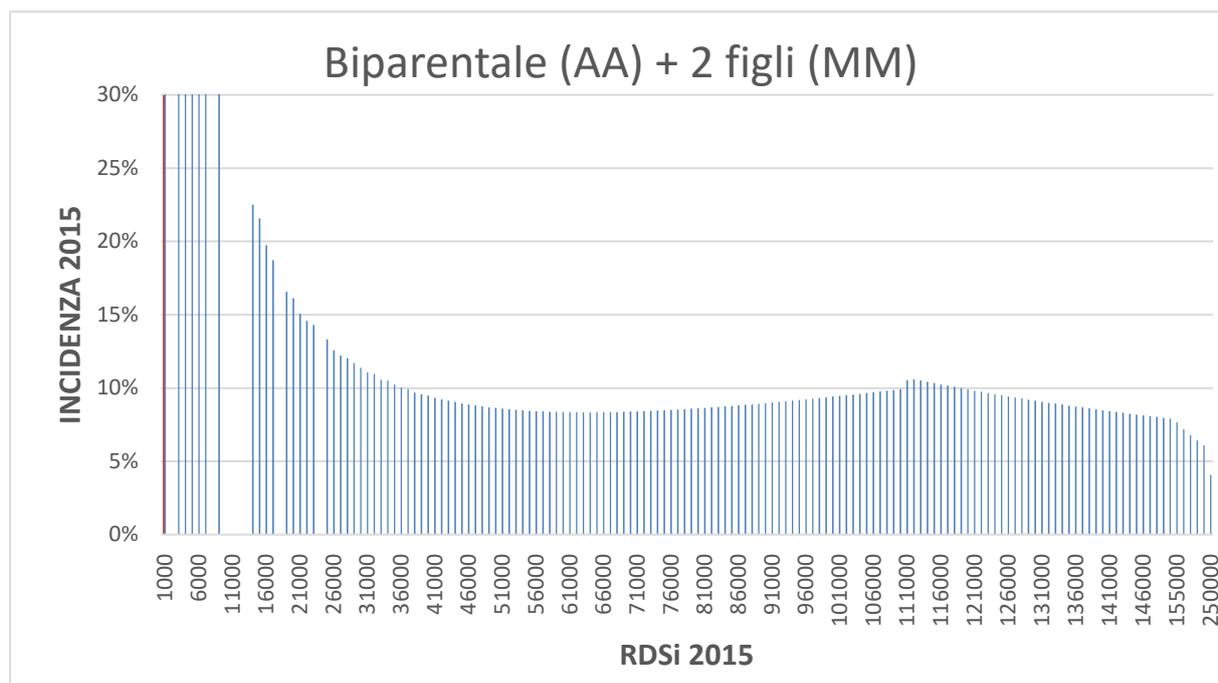
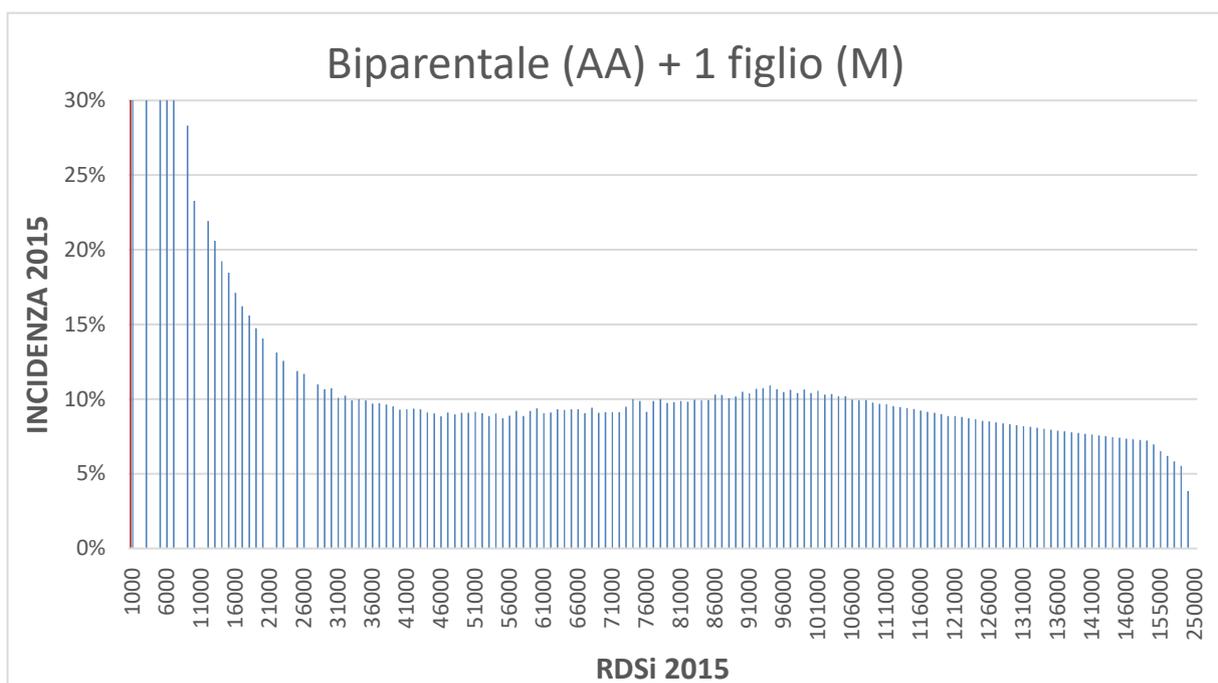


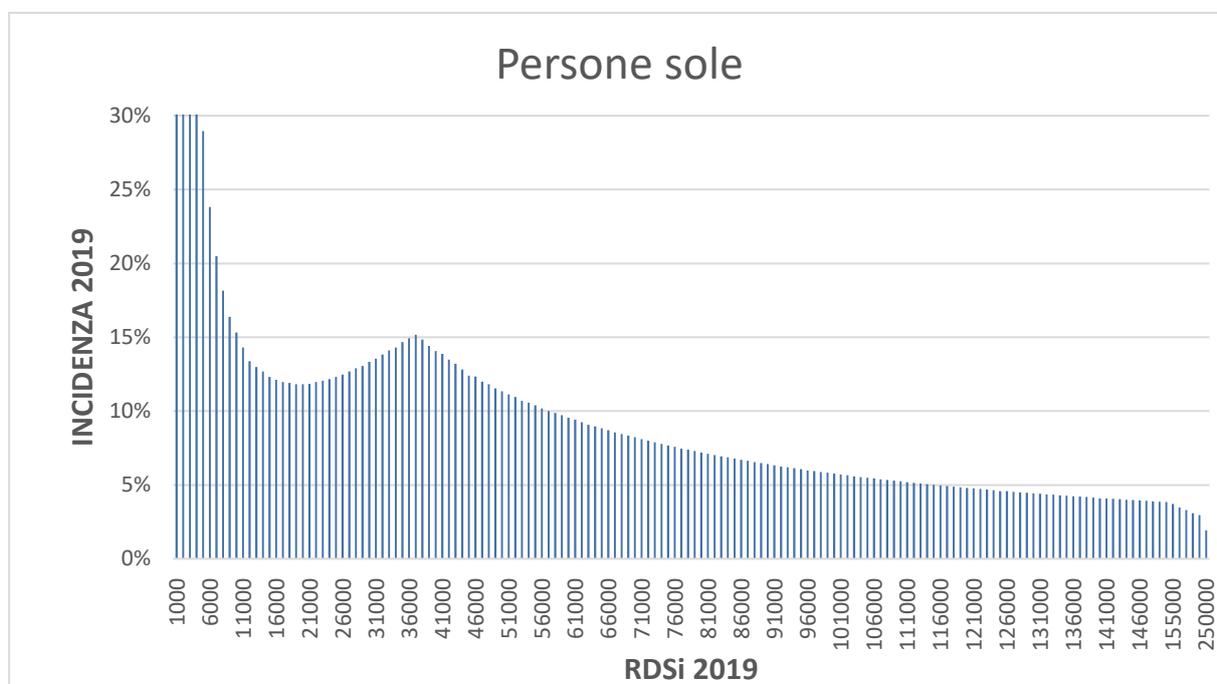
FIGURA 21. INCIDENZA EMPIRICA 2015 – COPPIA CON 1 FIGLIO



Nelle figure 20 e 21 possiamo notare che i valori 2015 dell'incidenza sono maggiori rispetto alle famiglie monoparentali, ma minori rispetto alle persone sole e le coppie senza figli. In entrambi i casi la distribuzione tende a essere piatta. In dettaglio possiamo osservare che:

- per la Figura 20 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 64'000 franchi ed è pari al 8.34%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 112'000 franchi di RDSi, è pari all'10.60%.
- per la Figura 21 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 47'000 franchi ed è pari al 8.84%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 95'000 franchi di RDSi, è pari all'10.93%.

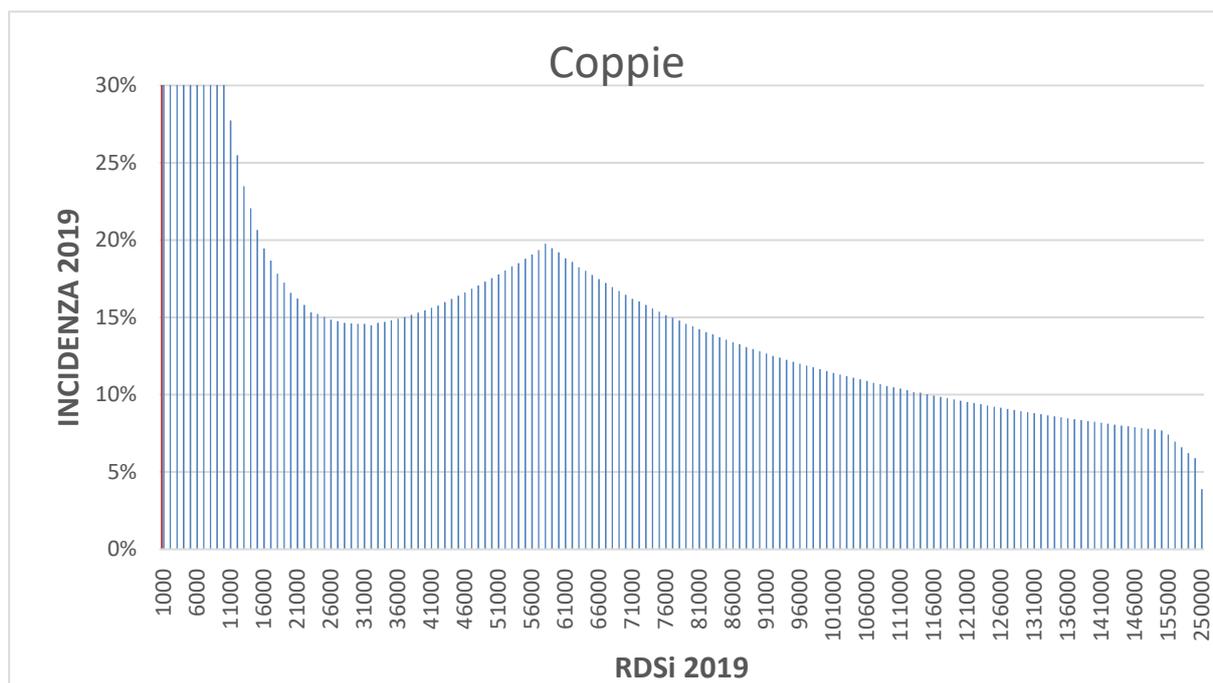
FIGURA 22. INCIDENZA EMPIRICA 2019 – PERSONA SOLA



Nella Figura 22 possiamo notare che i valori 2019 dell'incidenza sono generalmente maggiori rispetto al 2015, anche se il RDM (dove il sussidio si esaurisce) è leggermente superiore. In dettaglio possiamo osservare che:

- l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 18'000 franchi ed è pari all'11.90%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 37'000 franchi di RDSi, è pari all'15.17%.

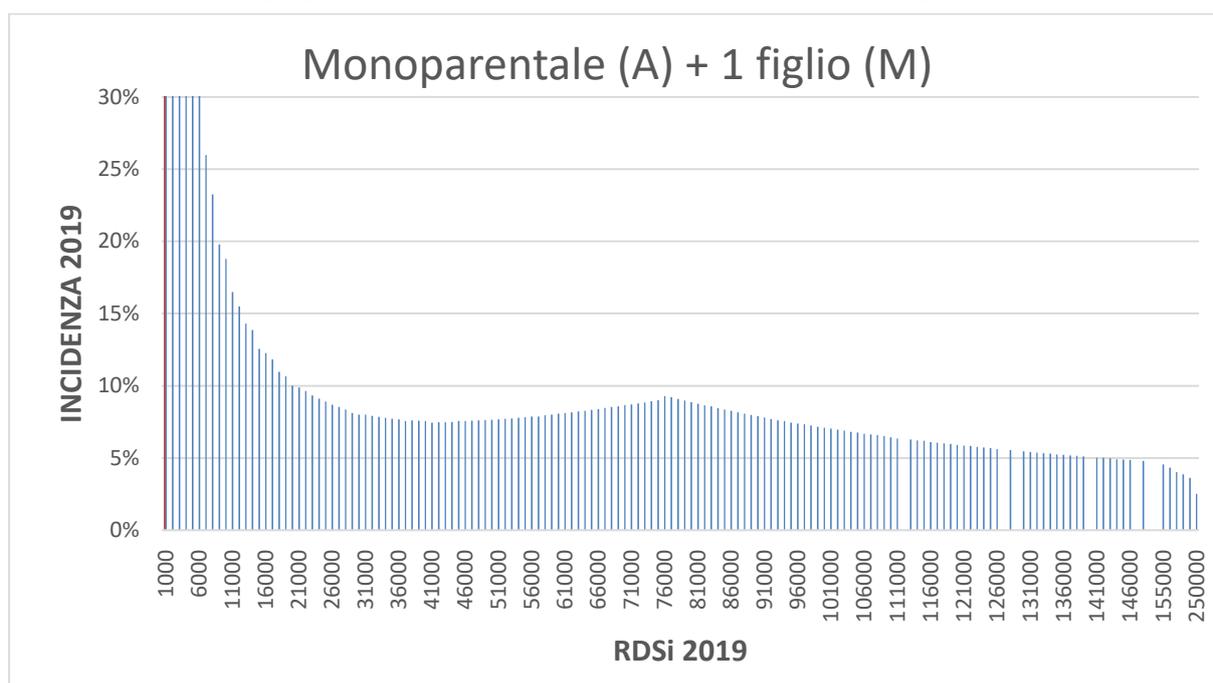
FIGURA 23. INCIDENZA EMPIRICA 2019 – COPPIA SENZA FIGLI



Nella Figura 23 possiamo notare che i valori 2019 dell'incidenza sono generalmente maggiori rispetto al 2015. Il minimo è situato a valori più alti che sfiorano il 20%. In dettaglio possiamo osservare che:

- l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 32'000 franchi ed è pari all' 14.48%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 58'000 franchi di RDSi, è pari all' 19.77%.

FIGURA 24. INCIDENZA EMPIRICA 2019 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO



Nella Figura 24 possiamo notare che i valori 2019 dell'incidenza sono minori rispetto a quelli registrati per le persone sole e per le coppie senza figli, ma sono maggiori rispetto al 2015. L'area d'intervento è più ampia e la distribuzione risulta leggermente meno piatta. In dettaglio possiamo osservare che:

- l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 41'000 franchi ed è pari all'7.46%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 76'000 franchi di RDSi, è pari all'9.28%.

FIGURA 25. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –COPPIA CON 2 FIGLI

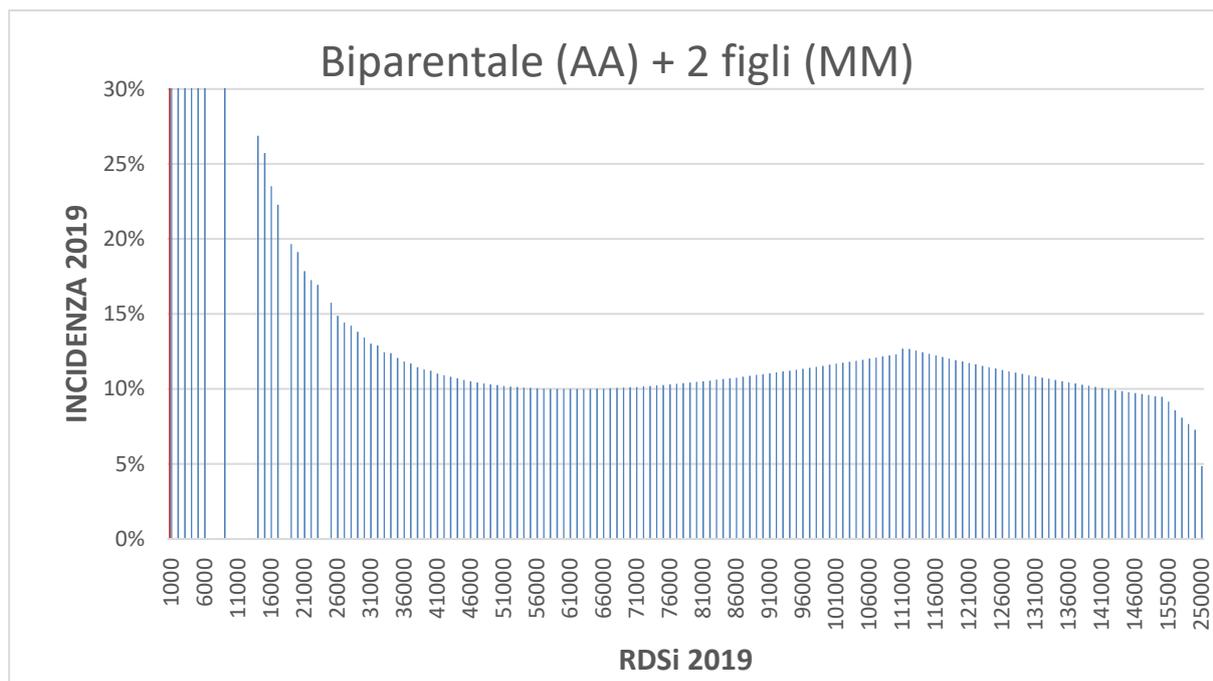
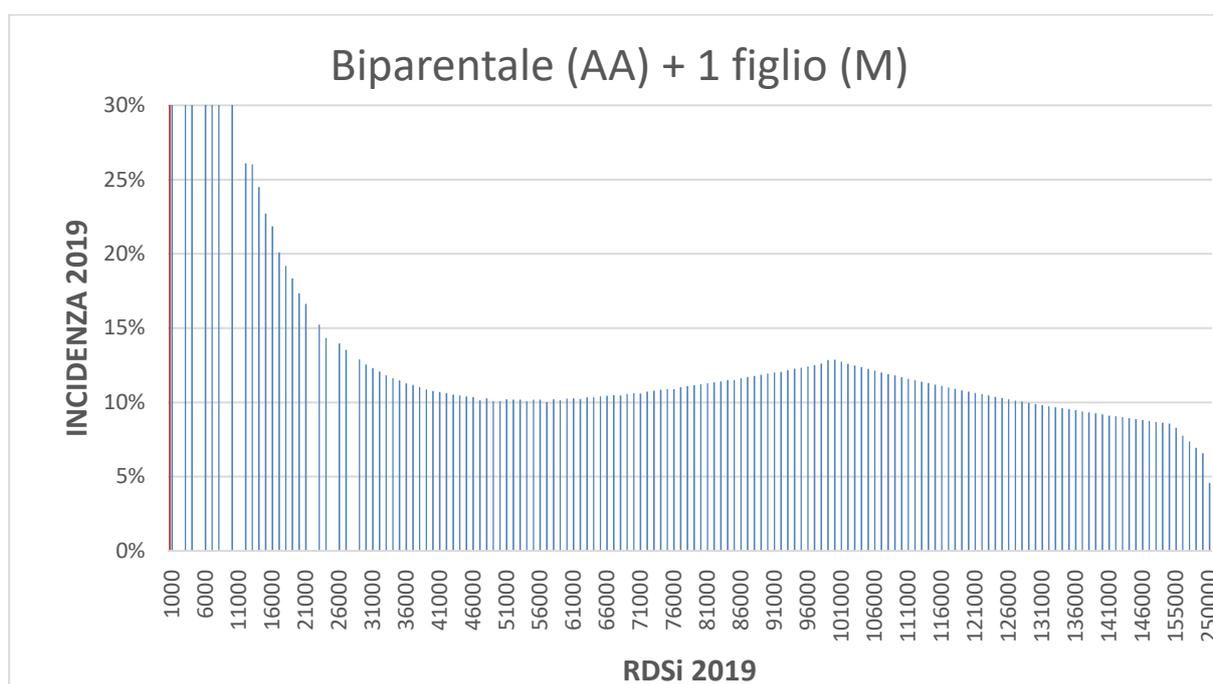


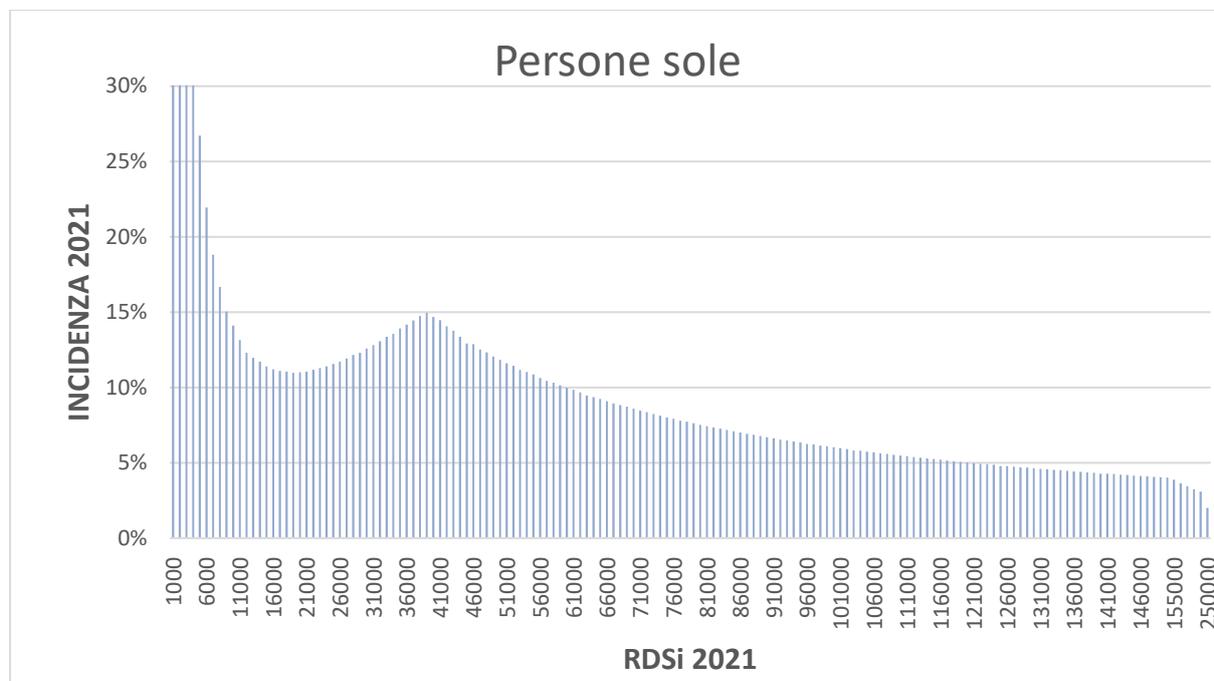
FIGURA 26. INCIDENZA EMPIRICA 2019 –COPPIA CON 1 FIGLIO



Nelle figure 25 e 26 i valori 2019 dell'incidenza rimangono minori rispetto alle persone sole e alle coppie senza figli, ma maggiori se comparati a questa tipologia di UR nel 2015. Anche in questo caso l'area d'intervento risulta più ampia per le famiglie di due adulti e rispettivamente uno e due minori. Entrambe le distribuzioni tendono a rimanere piatte. In dettaglio possiamo osservare che:

- per la Figura 25 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 61'000 franchi ed è pari al 9.99%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 111'000 franchi di RDSi, è pari all'12.68%.
- per la Figura 21 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 57'000 franchi ed è pari al 10.01%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 100'000 franchi di RDSi, è pari all'12.87%.

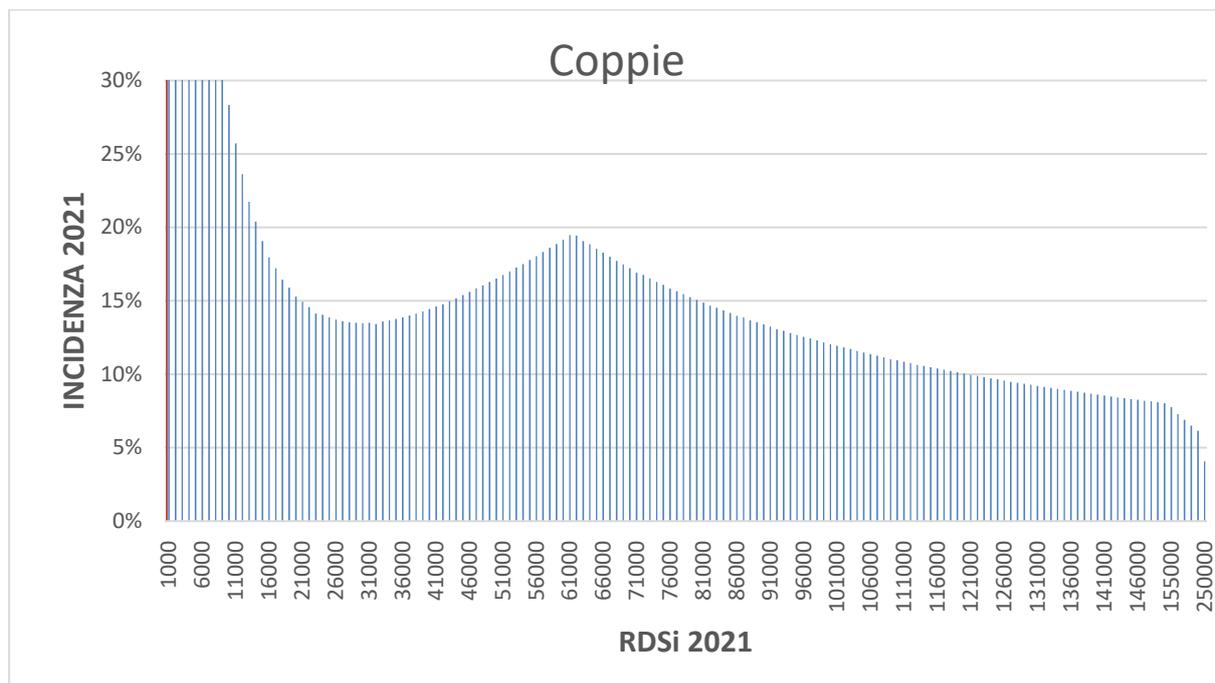
FIGURA 27. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –PERSONA SOLA



Nella Figura 27 possiamo notare che i valori 2021 dell'incidenza nell'area d'intervento sono minori rispetto al 2019, mentre rispetto al 2015 è minore il minimo e leggermente maggiore il massimo. L'area d'intervento è più ampia sia rispetto al 2019 che al 2015. In dettaglio possiamo osservare che:

- l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 19'000 franchi ed è pari all'10.98%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 39'000 franchi di RDSi, è pari al 14.95%.

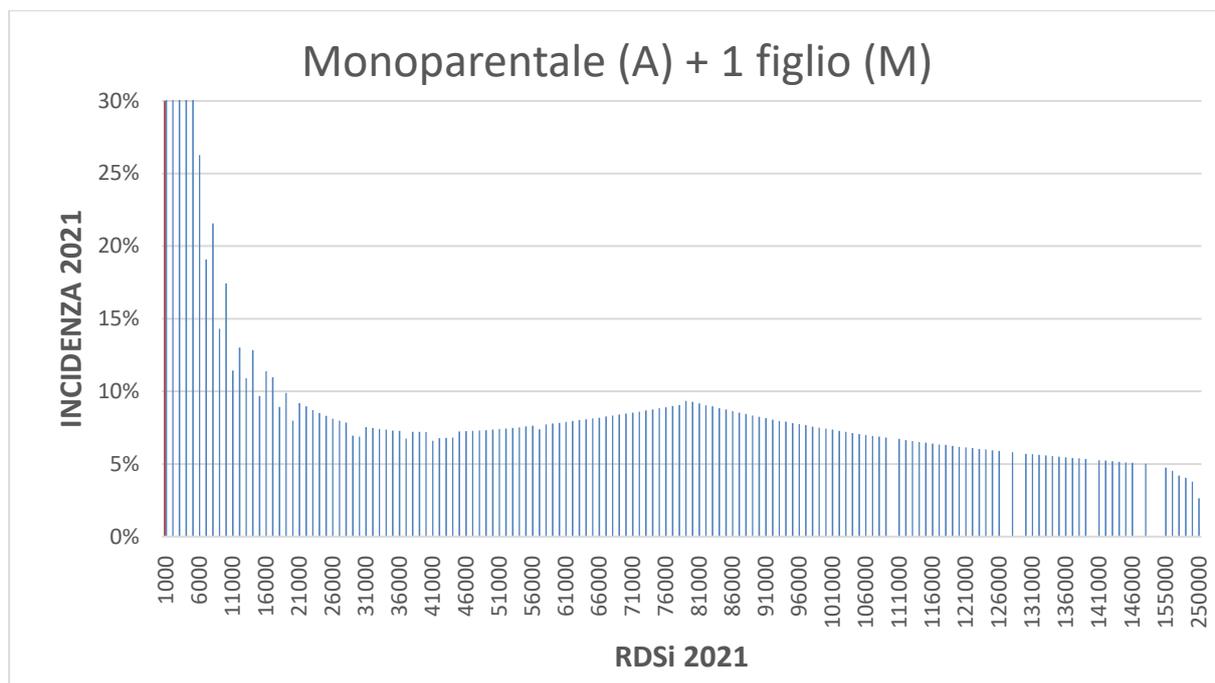
FIGURA 28. INCIDENZA EMPIRICA 2021 – COPPIA SENZA FIGLI



Nella Figura 28 possiamo notare che i valori 2021 dell’incidenza nell’area d’intervento RIPAM sono minori rispetto al 2019 e con un’area d’intervento decisamente più ampia. La coppia senza figli rimane la tipologia di UR con le incidenze più alte. In dettaglio possiamo osservare che:

- l’incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 22'000 franchi ed è pari all’13.42%;
- il valore massimo dell’incidenza, raggiunto a 62'000 franchi di RDSi, è pari al 19.45%.

FIGURA 29. INCIDENZA EMPIRICA 2021 – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO



Nella Figura 29 possiamo notare che i valori 2021 dell'incidenza sono minori rispetto al 2015 e al 2019 e con un'area d'intervento più ampia. La tipologia di UR monoparentale rimane quella con l'incidenza minore. La distribuzione si presenta un po' meno piatta rispetto al passato. In dettaglio possiamo osservare che:

- l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 41'000 franchi ed è pari all'6.60%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 79'000 franchi di RDSi, è pari al 9.43%.

FIGURA 30. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –COPPIA CON 2 FIGLI

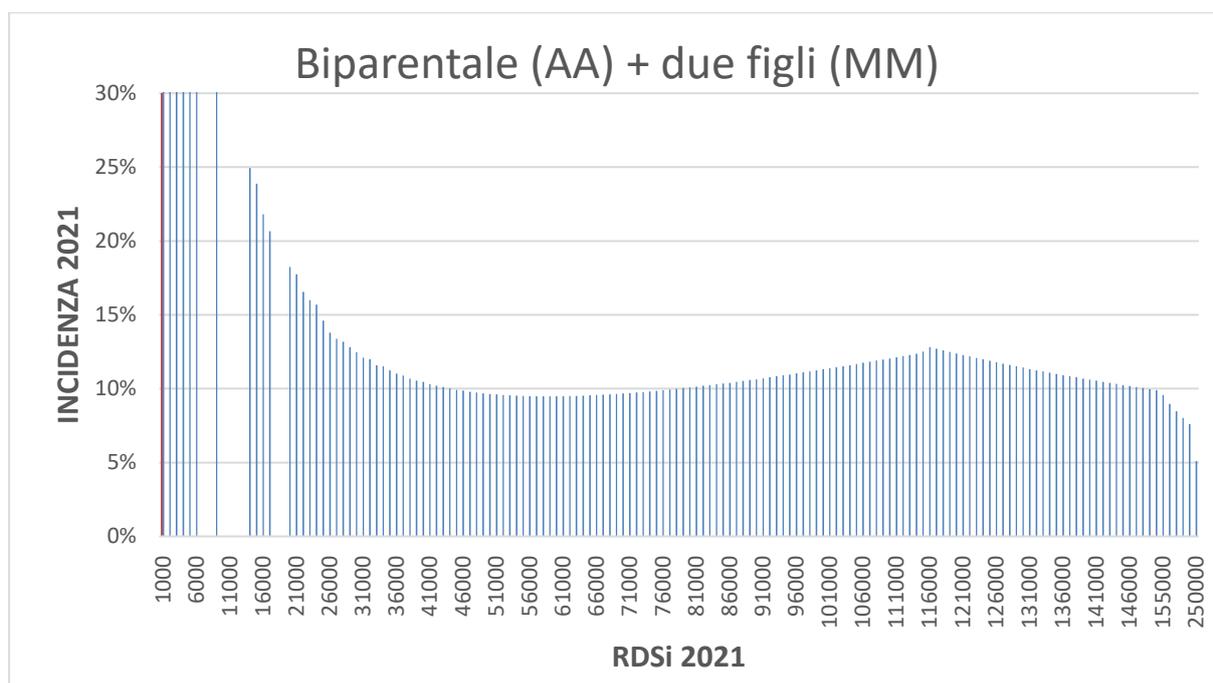
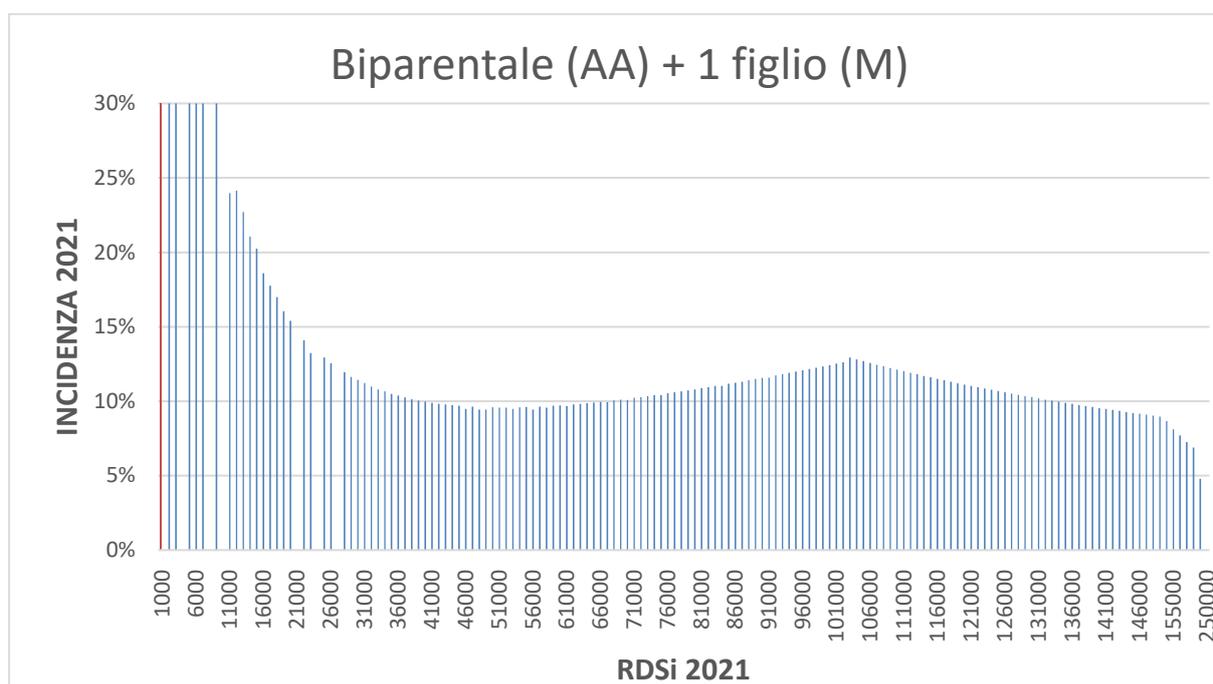


FIGURA 31. INCIDENZA EMPIRICA 2021 –COPPIA CON 1 FIGLIO



Nelle figure 30 e 31 possiamo notare che i valori 2021 dell'incidenza non presentano una direzione univoca rispetto agli altri scenari. Da un lato riscontriamo minimi più bassi rispetto al 2019 – ma non al 2015 – e massimi maggiori. Le aree d'intervento sono più ampie. Le distribuzioni rimangono piatte anche se meno rispetto agli scenari riferiti agli anni precedenti. In dettaglio possiamo osservare che:

- per la Figura 30 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 58'000 franchi ed è pari al 9.48%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 116'000 franchi di RDSi, è pari all'12.93%.
- per la Figura 31 l'incidenza post sussidio dei premi di cassa malati sul RDSi è minima alla soglia dei 57'000 franchi ed è pari al 9.43%;
- il valore massimo dell'incidenza, raggiunto a 104'000 franchi di RDSi, è pari all'12.93%.

Riassumiamo i principali risultati che emergono dalle analisi di dettaglio nel seguente riquadro:

Incidenza pre- e post-RIPAM: analisi empirica 2015-2021.

- All'interno degli scenari le posizioni relative in termini d'incidenza sul RDSi rimangono invariate, con l'incidenza minore riscontrata per famiglie monoparentali e quella maggiore per le coppie senza figli;
- Le cuspidi tendono a crescere con l'aumentare del PMR. Nel corso degli anni l'aumento dei PMR porta a un aumento dell'incidenza per persone non beneficiarie RIPAM (ma questo aspetto va valutato con la dovuta cautela poiché non si posseggono i dati sulle variazioni di reddito dal 2011 al 2021);
- Le aree d'intervento tendono a diventare sempre più ampie, in altre parole il numero dei potenziali beneficiari di sussidi – visto l'andamento dei PMR e gli aggiustamenti dei parametri istituzionali – tende ad aumentare.

Per poter analizzare l'evoluzione dell'incidenza negli anni di riferimento è necessaria un'ulteriore rappresentazione grafica che sovrapponga idealmente istogrammi dei diversi anni in un'unica figura a seconda della tipologia di UR. Rielaborando i dati in modo da tracciare solamente il profilo dell'istogramma (la linea curva che congiunge le estremità superiori delle barre) è possibile effettuare il confronto temporale. Anche in questo caso vale la ripartizione in tre aree d'analisi, ovvero la zona pre-RIPAM, la zona d'intervento RIPAM e la zona dei non beneficiari post-RIPAM.

Nella Figura 32 possiamo notare come il sistema 2021 permetta di avere un'incidenza più o meno allineata a quella del 2015 e più bassa rispetto al sistema 2019 nonostante l'avanzamento dei PMR. Inoltre l'area dei beneficiari nel 2021 è più estesa rispetto ai modelli precedenti. In questa nuova fetta di beneficiari l'incidenza massima raggiunta è del 15%. I non beneficiari si trovano invece confrontati con l'avanzamento dei PMR che fa progredire l'incidenza. Per evidenziare meglio quanto appena discusso, si presti attenzione alla distanza (rappresentata dalla freccia) tra il profilo di incidenza 2015 e quello 2021, in corrispondenza della cuspidi di quest'ultimo. Poiché ci troviamo oltre l'RDM per entrambi i sistemi RIPAM considerati, la distanza tra i due profili indica l'aumento dell'incidenza causato dalla crescita del PMR in questo periodo. Se il sistema RIPAM 2021 avesse mantenuto i parametri del modello 2015, la stessa distanza si ritroverebbe anche nella fascia di reddito protetta dal dispositivo RIPAM. Come si vede dalla Figura 32, i due profili 2015 e 2021 sono molto vicini a testimoniare che le proposte del modello 2021 sono in grado di assorbire completamente l'impatto dell'aumento del PMR sull'incidenza.

FIGURA 32. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – PERSONA SOLA

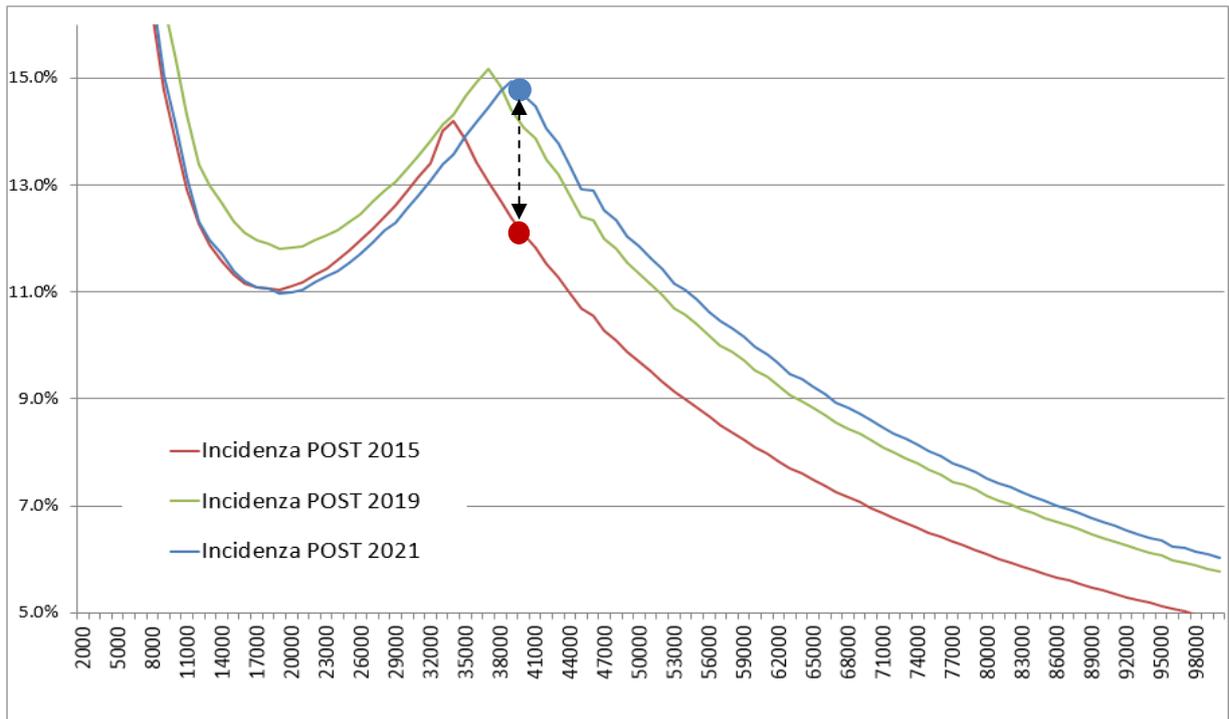
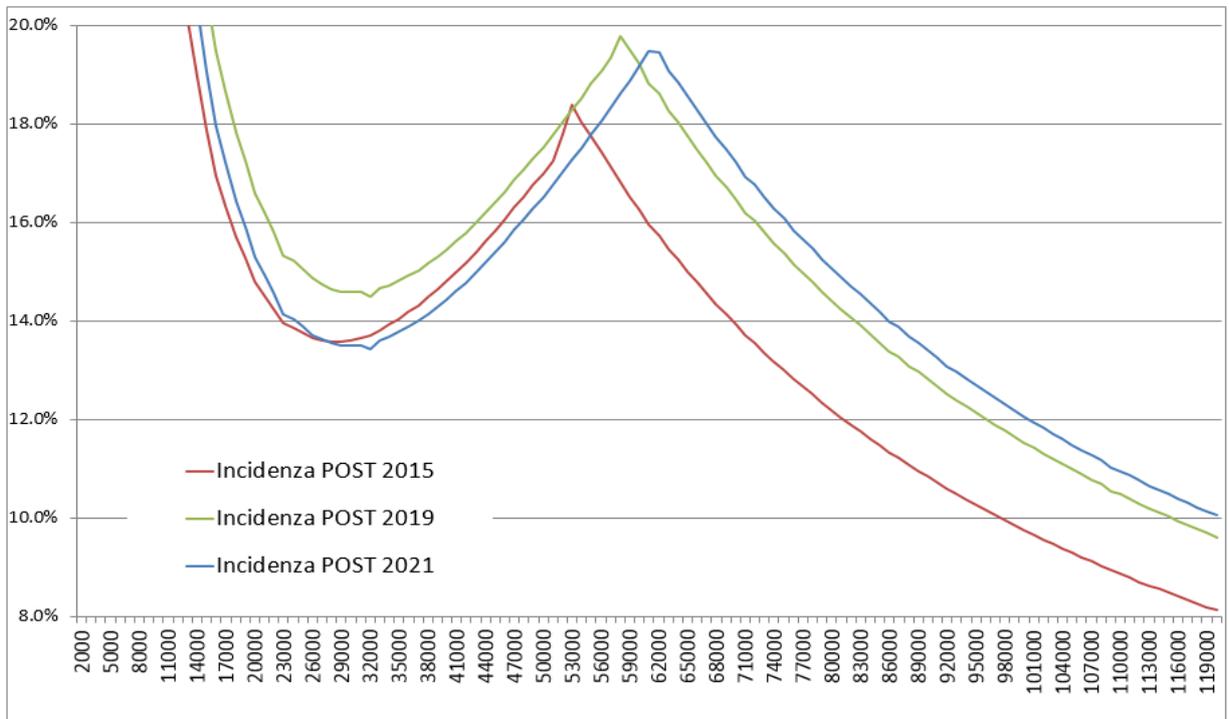
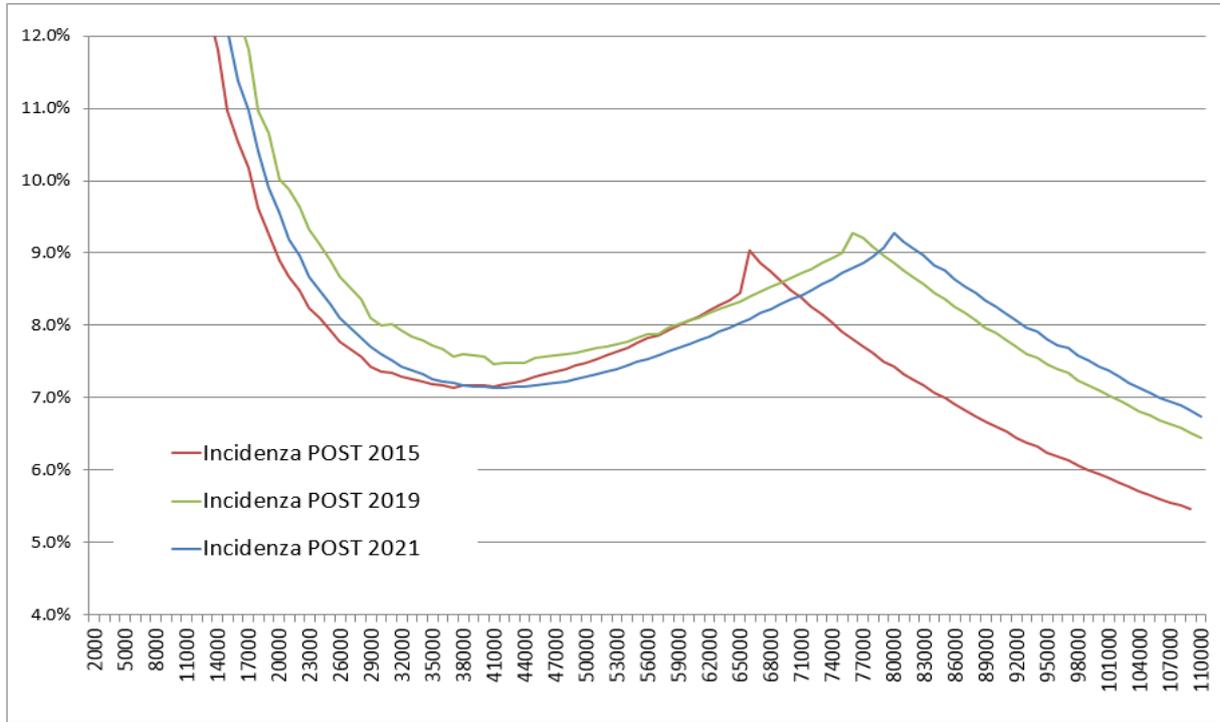


FIGURA 33. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – COPPIA SENZA FIGLI



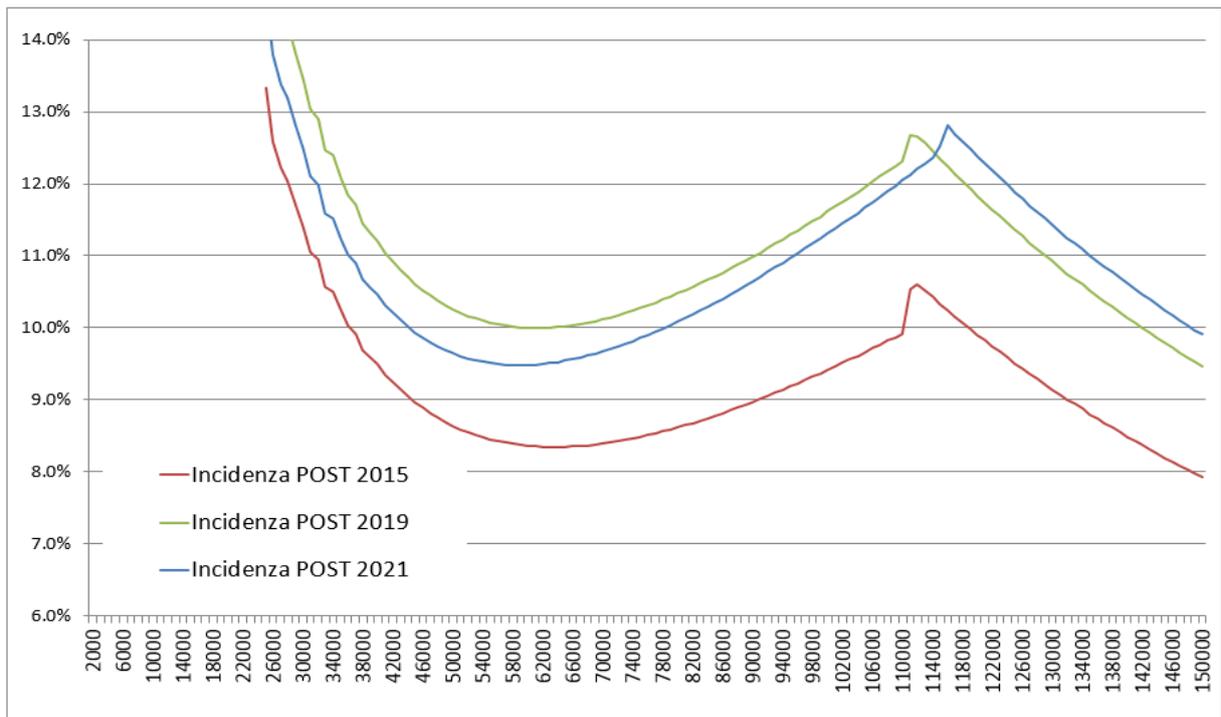
Nella Figura 33 possiamo notare come anche per le coppie il sistema 2021 permetta di avere un'incidenza più bassa rispetto ai sistemi 2015 e 2019. Anche in questo caso l'area dei beneficiari è più estesa rispetto ai modelli precedenti. La cuspide però indica un'incidenza massima molto alta: le coppie senza figli continuano a registrare anche nel sistema 2021 l'incidenza massima di tutto il sistema RIPAM.

FIGURA 34. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – MONOPARENTALE CON 1 FIGLIO



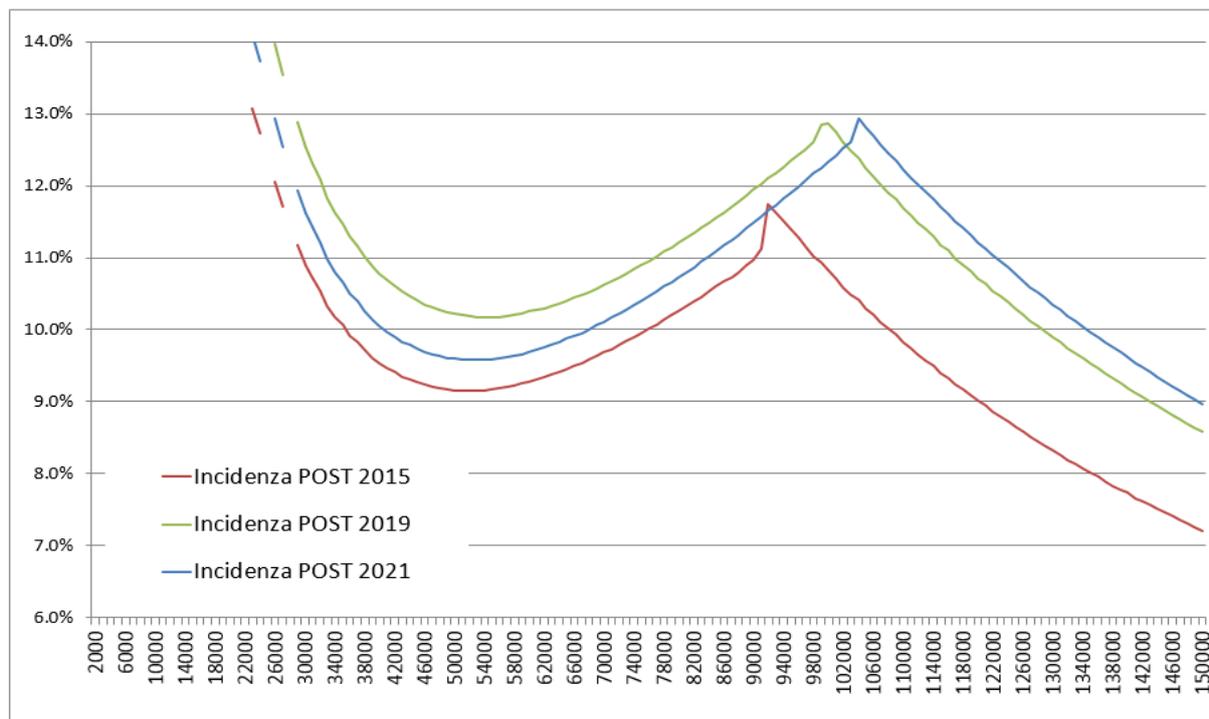
Nella Figura 34 l'andamento segue quello delle figure 32 e 33, dove dopo un aumento nel 2019, la situazione 2021 risulta migliore per i beneficiari RIPAM rispetto al 2015. È interessante notare come per le famiglie monoparentali l'aumento dell'area d'intervento e la riduzione della bagatella abbia smussato la cuspide. L'incidenza per questa tipologia di UR resta sempre sotto la soglia del 10%.

FIGURA 35. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – COPPIA CON 2 FIGLI



La Figura 35 risulta interessante, poiché mostra uno scenario differente dalle figure precedenti, infatti la linea 2021 è inferiore rispetto a quella 2019, ma superiore rispetto a quella 2015. In altri termini il sistema 2021 per questa tipologia di UR compensa l'aumento del PMR rispetto al 2019, ma non abbastanza da riportare la situazione ai valori del 2105.

FIGURA 36. EVOLUZIONE INCIDENZA EMPIRICA – COPPIA CON 1 FIGLIO



Per la Figura 36 vale quanto espresso per la Figura 35. Ovvero la situazione 2021 è migliore in termini d'incidenza rispetto a quella 2019, ma risulta peggiore rispetto a quella 2015.

I principali risultati dell'analisi della distribuzione dell'incidenza per le diverse tipologie di UR sono riportati nel seguente riquadro:

Incidenza pre- e post-RIPAM: analisi dell'evoluzione 2015-2019-2021.

- Il sistema 2021 vede per i beneficiari RIPAM incidenze sul RDSi complessivamente minori per le persone sole e le coppie senza figli rispetto al 2019 e al 2015.
- Le persone non beneficiarie RIPAM nel modello 2021 hanno un'incidenza sul RDSi maggiore, ma in compenso le prestazioni sono fornite a UR con redditi maggiori (grazie all'innalzamento del RDM).
- In tutti gli anni considerati, la tipologia di UR con l'incidenza maggiore su tutto lo spettro di RDSi è la coppia senza figli, che arriva a sfiorare il 20% quando il sussidio finisce. In corrispondenza delle rispettive cuspidi, il divario di incidenza tra le coppie senza figli e le monoparentali con un minore è rimasto sostanzialmente stabile dal 2015 al 2021 e pari a circa il 9%. Il sistema RIPAM 2021 è comunque riuscito a neutralizzare il crescente divario (in cifre assolute) verificatosi in questi anni tra il PMR delle due tipologie di UR.

4. CONCLUSIONI

Il rapporto, dopo aver brevemente ricordato i sistemi vigenti nel 2011 e nel 2012, si è soffermato sulle principali modifiche successive, a partire da quella importante introdotta nel 2015. Il modello RIPAM 2015 ha introdotto una nuova formula per la definizione del PMR, un RDM ancorato alla LAPS e che tiene conto della composizione familiare, una formula curvilinea per la determinazione della RIPAM in rapporto al RDS.

Dopo il 2015 le modifiche non sono terminate. Il sistema RIPAM è fisiologicamente sottoposto a una manutenzione continua. La ragione è l'aumento costante dei premi LAMal, in generale maggiore dell'aumento dei salari o comunque dei redditi delle famiglie. In questo contesto, è naturale che il sistema dei sussidi aumenti la platea dei beneficiari e gli importi medi dei sussidi. Quando ciò non avviene, è a causa di vincoli di finanza pubblica oppure – temporaneamente – in occasione di revisioni più complessive del sistema.

Nell'ambito del modello attuale, la crescita dei premi LAMal fa automaticamente aumentare i PMR e dunque l'importo dei sussidi. Per confermare o invece per correggere tale automatismo, l'amministrazione cantonale e il Gran Consiglio nel sistema RIPAM attuale hanno a disposizione due principali parametri: il RDM e il coefficiente cantonale di finanziamento. Il primo (RDM) atto a restringere o ampliare il perimetro delle UR beneficiarie di sussidi, eventualmente modulando tale ampliamento a seconda della tipologia di UR. Il secondo (coefficiente cantonale di finanziamento) atto a ridurre o aumentare l'importo del sussidio relativamente al PMR e dunque, in generale, ai premi LAMal con cui sono confrontate le UR. I due parametri RDM e coefficiente cantonale di finanziamento hanno peraltro il pregio di essere chiari e comprensibili al dibattito politico e, al contempo, di essere parametri che aggiustano in modo agile il sistema rispetto ai suoi obiettivi di estensione (numero di UR beneficiarie), intensità (importo del sussidio rispetto ai premi LAMal pagati dalle UR) e controllo della spesa cantonale.

L'analisi dell'incidenza netta (cioè post-sussidi) dei premi LAMal misura l'efficacia di tale protezione economica rispetto alle diverse tipologie familiari. Questo rapporto ha proposto un'analisi dei profili d'incidenza – sia teorici, sia empirici – rispetto al RDSi. I profili teorici si basano, per ciascuna tipologia di UR, su un ipotetico reddito disponibile semplificato, che è dunque slegato dal modo in cui si possa generare (sostanza netta, alimenti, spese professionali, interessi passivi e aliquota contributi sociali). I profili empirici si basano invece sui dati reali delle 46'000 UR che compongono la nostra base dati. In entrambi i casi, e a differenza che nel RF15 – che misurava l'incidenza rispetto ai redditi lordi – l'incidenza è stata calcolata rispetto all'apposito Reddito disponibile per il calcolo dell'incidenza (RDSi) definito nel presente rapporto e che al RDS (ri-)aggiunge i PMR dell'UR considerata.

Rispetto ai risultati dell'analisi, un primo punto da evidenziare è la complessiva efficacia del modello RIPAM 2021, che tiene conto delle modifiche al sistema illustrate nel messaggio n. 7726 sulla riforma sociale cantonale del 16 ottobre 2019 e si basa su un'ipotesi di incremento dei PMR del 2% rispetto al 2020. L'incidenza post-RPAM sul RDSi stimata per il modello 2021 in complesso riesce a tornare ai livelli che aveva nel 2015, dunque “recuperando” l'aumento dei premi LAMal accumulatosi nel frattempo. In questo senso, il sistema RIPAM in vigore si dimostra ancora attuale, a cinque anni dall'introduzione della sua prima versione (modello RIPAM 2015).

Un secondo punto da evidenziare è lo squilibrio tra l'andamento dell'incidenza per le coppie senza figli, da una parte, e per le UR monoparentali, dall'altra. Come già rilevato nelle precedenti analisi del sistema

RIPAM, i profili empirici della prima tipologia di UR mantengono nel tempo (modelli RIPAM 2015, 2019 e 2021) incidenze nette dei premi LAMal sul RDSi che all'esaurirsi dei sussidi (cioè al RDM) superano in media il 19%. All'opposto sono invece le UR monoparentali con un figlio mantengono incidenze basse, raggiungendo in corrispondenza del RDM un valore massimo di poco maggiore al 9%. In posizione intermedia tra questi due estremi si trovano gli adulti single (con incidenze massime attorno al 15%) e le coppie con figli (13%).

I dati devono essere valutati alla luce di due importanti considerazioni. La prima è che i calcoli dell'incidenza sono eseguiti utilizzando il PMR, che ricordiamo è un riferimento teorico per il calcolo del sussidio, e non il premio effettivamente pagato dalle singole UR. Le famiglie e i singoli individui hanno la possibilità di effettuare scelte assicurative diverse rispetto a quelle su cui è calcolato il PMR. Consideriamo, ad esempio, il caso con l'incidenza più alta rilevata nelle analisi, ovvero una coppia senza figli con RDSi di 62'000 franchi che registra un'incidenza pari al 19.45%. Tale valore si ottiene dividendo il PMR di 12'056 franchi per il RDSi di 62'000 franchi. Se l'UR decidesse di sottoscrivere un modello assicurativo meno costoso (ad esempio optando per la telemedicina e una franchigia di 2'500 franchi, tenendo attiva la copertura di infortunio e la scelta libera del medico) avrebbe un premio effettivo di circa 7'200 franchi per l'intera UR, con una conseguente incidenza pari al 11.6%. Il secondo aspetto da tenere in considerazione è che i grafici non sono costruiti sui sussidi effettivamente erogati. Vi potrebbero essere taluni assicurati che, nonostante vengano informati e abbiano diritto al sussidio RIPAM, non presentano la richiesta presso l'autorità competente e di conseguenza si ritrovano con un'incidenza maggiore di quella stimata nel presente rapporto. A questi si aggiungono tutti i casi PC e/o LAPS che nella banca dati non sono tracciabili, anche se verosimilmente rientrano tutti nella "fascia di protezione LAPS" più volte discussa.

Per agganciarci anche al dibattito politico in corso, l'analisi teorica evidenzia gli intervalli di RDSi per i quali l'incidenza dei premi LAMal post-sussidi resta maggiore del 10%. Di nuovo, l'analisi mostra come questo sia il caso per intervalli di reddito abbastanza ampi e molto popolati per gli adulti single e, soprattutto, per le coppie senza figli. A proposito della soglia posta al 10%, è utile ribadire come la questione principale non sia tanto definire il valore percentuale di quella soglia, quanto piuttosto decidere su che definizione di reddito essa debba essere calcolata. Le analisi svolte nel presente rapporto si riferiscono al RDSi, ma è chiaro che l'eventuale riferirsi al RDS ai fini RIPAM oppure al RL o ad altre possibili definizioni di reddito, cambierebbe in modo molto rilevante i risultati in termini di popolazione sussidiata, importi riconosciuti e dunque spesa cantonale. Il tema della spesa o, meglio, quello delle risorse non può essere peraltro in alcun modo ignorato. È chiaro infatti che sistemi che pongano un tetto percentuale all'incidenza rispetto a redditi (in qualunque modo definiti), introducono un automatismo che toglie ad esecutivo e legislativo il controllo della spesa cantonale all'aumento dei PMR.

Sempre con riferimento al dibattito politico, sembra utile un commento rispetto alle diverse e reiterate proposte di modifica della definizione del RDS ai fini RIPAM attualmente adottata dal sistema ticinese di riduzione dei premi. Si tratta di proposte che riguardano sia le voci che vanno a formare il "reddito" (es. sostanza netta), sia le voci in deduzione (es. spese professionali). A questo proposito valgono poche considerazioni. Primo, le analisi svolte mostrano come il sistema, apparente semplice, ha in realtà implicazioni e impatti complessi, difficili da stimare e conoscere ex-ante per l'amministrazione cantonale e a maggior ragione per la politica. Si pensi soltanto al fatto che le analisi empiriche svolte in questo rapporto si basano su una base dati fiscale che risale a quasi dieci anni fa. Secondo, pur comprendendo le ragioni di chi propone cambiamenti alla definizione del RDS, resta l'opportunità di ancorare il sistema all'asse che da una parte vede i dati fiscali (in generale meno onerosi da trattare

amministrativamente) e dall'altra vede i principi e le scelte operate dalla LAPS (più consone a un dispositivo – la RIPAM – che rimane di politica sociale). Qualunque allontanamento da tale asse fisco-LAPS introduce un regime ad hoc per la RIPAM che in generale sembra poco giustificabile e spesso comporta oneri amministrativi supplementari a un sistema RIPAM già oneroso sotto tale punto di vista, considerato l'alto numero di beneficiari e l'alto numero di procedure di accertamento non automatiche.

Infine, un ultimo punto riguarda la nostra decisione di definire il RDSi come base di riferimento più corretta per il calcolo delle incidenze dei premi LAMal. È auspicio di chi scrive che il riferirsi al RDSi diventi prassi usuale nel dibattito e nelle simulazioni relative alla RIPAM.

ALLEGATO

Di seguito sono riportate quattro figure che mostrano la distribuzione delle tipologie di UR in base al reddito. Come anticipato nel rapporto, i dati a disposizione risalgono al 2011, nel frattempo la composizione e il reddito delle UR possono essere notevolmente mutati. Di conseguenza si è preferito escludere dall'analisi queste informazioni. Riteniamo tuttavia utile ai fini della lettura del rapporto lasciarle a disposizione poiché le stesse permettono di avere una visione più completa della situazione.

FIGURA A-1. DISTRIBUZIONE 2011 DELLE PERSONE SOLE IN BASE AL REDDITO

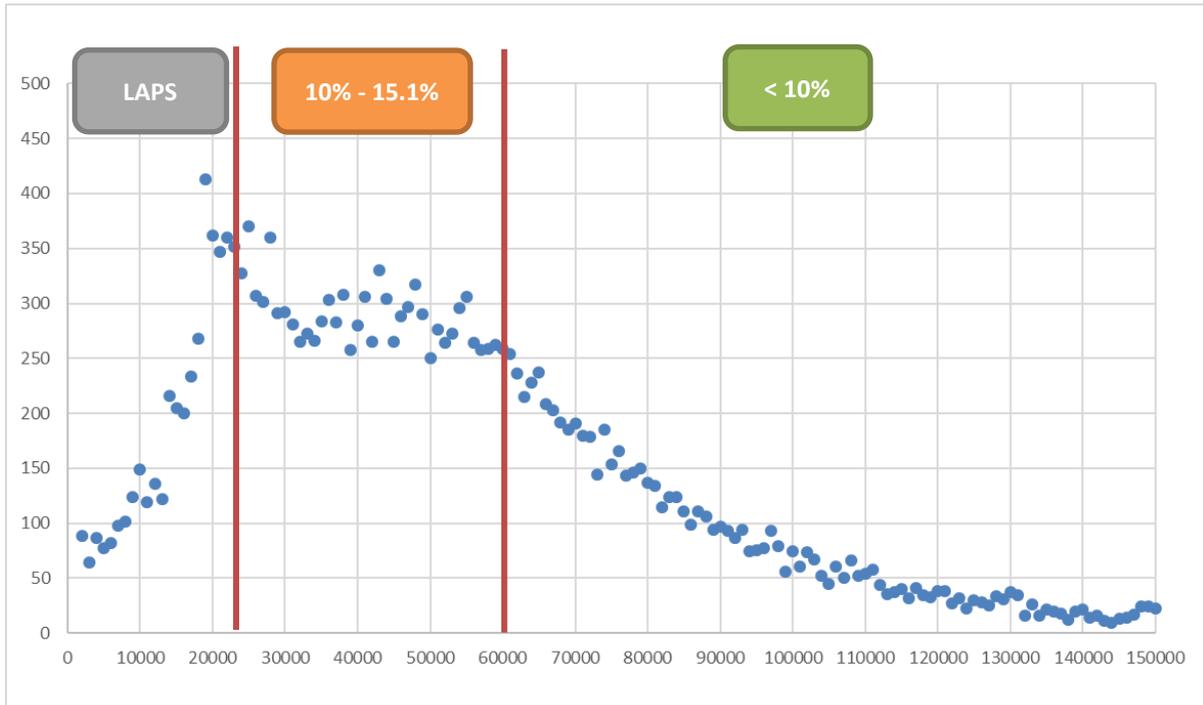


FIGURA A-2. DISTRIBUZIONE 2011 DELLE COPPIE SENZA FIGLI IN BASE AL REDDITO

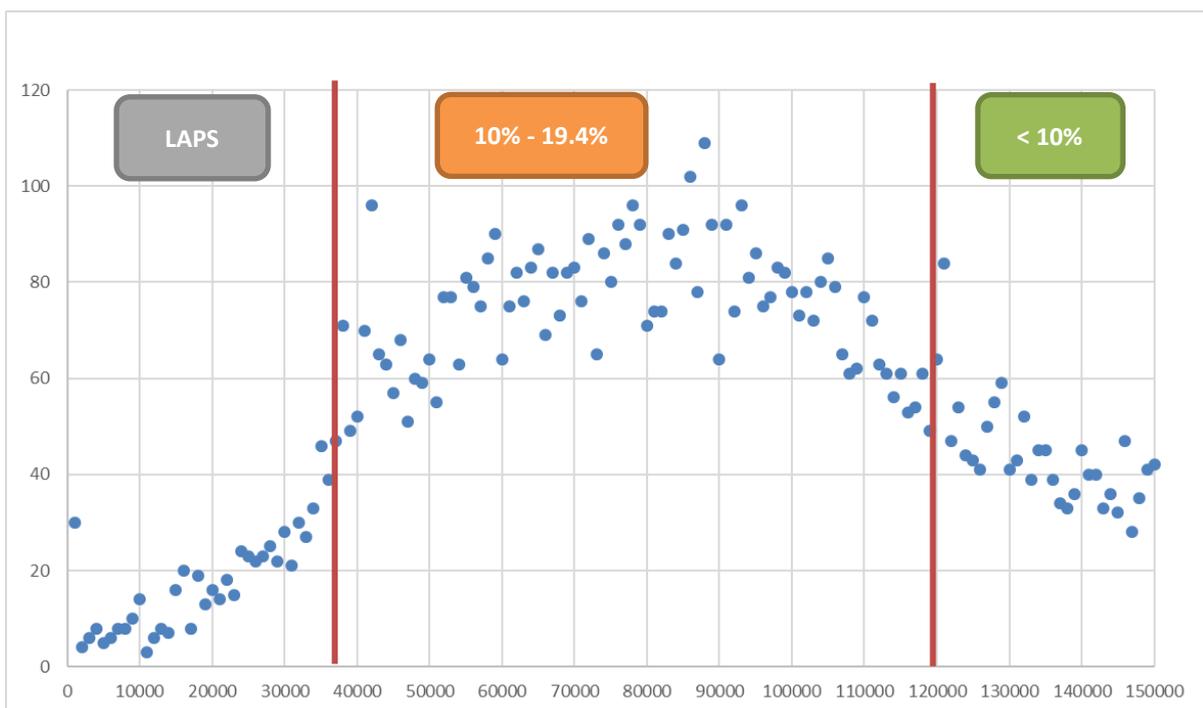


FIGURA A-3. DISTRIBUZIONE 2011 DELLE FAMIGLIE MONOPARENTALI IN BASE AL REDDITO

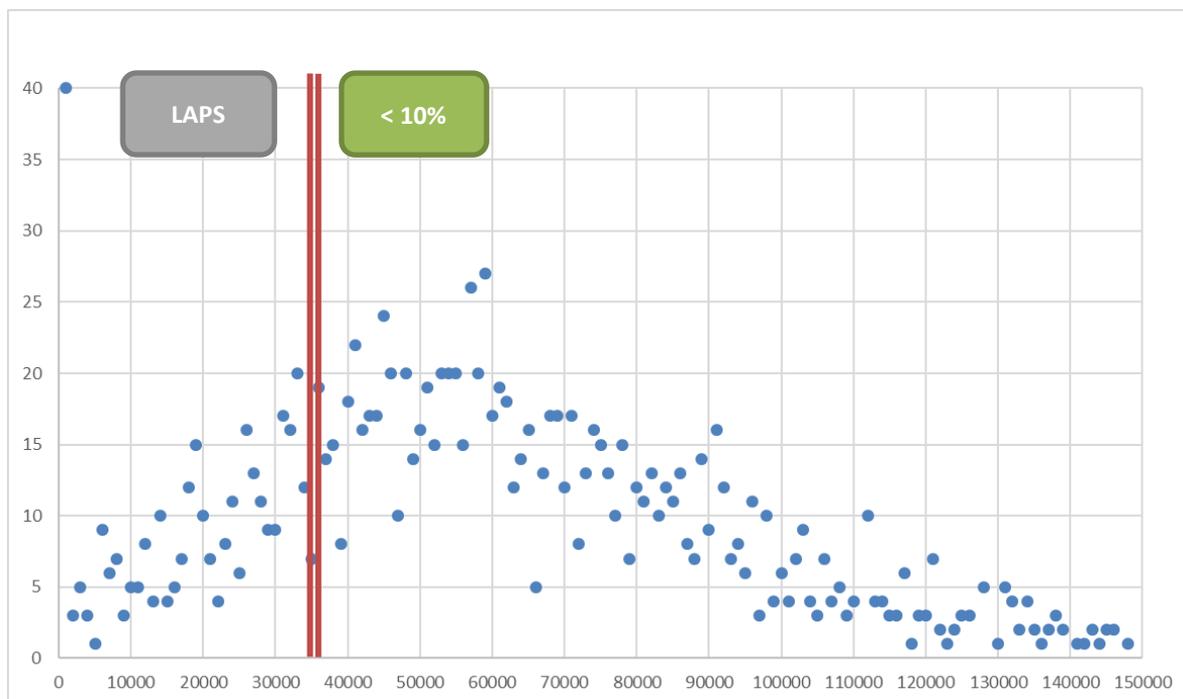


FIGURA A-4. DISTRIBUZIONE 2011 DELLE FAMIGLIE BIPARENTALI IN BASE AL REDDITO

