

Messaggio

numero
8574

data
14 maggio 2025

competenza
CONSIGLIO DI STATO

Rapporto sull'iniziativa popolare legislativa generica del 15 dicembre 2022 "Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)" (IP154)

Signor Presidente,
signore deputate e signori deputati,

con il presente messaggio facciamo riferimento alla presa di posizione del Consiglio di Stato del 23 ottobre 2024 indirizzata alla Commissione sanità e sicurezza sociale - così come richiesto dalla stessa commissione - sull'iniziativa popolare legislativa del 15 dicembre 2022 presentata nella forma generica da Laura Riget e cofirmatari "Esplosione premi di cassa malati: ora basta! (Iniziativa per il 10%)".

I. OGGETTO DELL'INIZIATIVA E RICEVIBILITÀ

Presentata nella forma generica il 15 dicembre 2022 da Laura Riget e cofirmatari, l'iniziativa è stata pubblicata il 19 dicembre 2022 (FU n. 241 del 19 dicembre 2022) e ha raccolto 9'695 firme valide, risultando formalmente riuscita come attestato dalla Cancelleria dello Stato (FU n. 76 del 19 aprile 2023). È stata successivamente dichiarata ricevibile dal Gran Consiglio (FU n. 200 del 19 ottobre 2023) sulla base del rapporto della Commissione sanità e sicurezza sociale, che ne ha verificato la conformità al diritto superiore, l'unità della forma e della materia e l'attuabilità.

L'iniziativa propone di introdurre una modifica ai parametri legali cantonali relativi alla riduzione dei premi nell'assicurazione malattia (RIPAM), stabilendo che il costo netto del premio non possa in nessun caso superare il 10% del reddito disponibile per unità di riferimento. Per raggiungere questo obiettivo, chiede di aumentare l'impegno finanziario netto del Cantone nel settore delle riduzioni dei premi, con l'intento di garantire un sostegno più incisivo alle famiglie e agli individui con redditi medi e bassi.

La normativa federale in materia di riduzione dei premi lascia ai Cantoni un ampio margine di manovra. L'art. 65 cpv. 1 LAMal si limita infatti a stabilire che i Cantoni devono accordare riduzioni dei premi agli assicurati di condizione economica modesta, senza entrare nel merito delle modalità di calcolo o dei criteri specifici. L'art. 65 cpv. 1bis LAMal aggiunge solo l'obbligo di ridurre ("per i redditi medi e bassi") almeno l'80% dei premi dei minorenni e almeno il 50% di quelli dei giovani adulti in formazione, lasciando quindi libertà di definire il resto del sistema.

Per comprendere meglio l'intento della proposta, è stato ritenuto opportuno avviare un confronto diretto con i promotori, in quanto, sebbene l'obiettivo dell'iniziativa fosse chiaro nei principi, le modalità di applicazione risultavano meno definite. Da questo confronto è

emerso che la proposta avanzata non prevede di sostituire il sistema attuale di RIPAM, il quale rimarrebbe invariato, ma introduce un meccanismo aggiuntivo: qualora, dopo l'applicazione dell'attuale sistema, l'incidenza dei premi sul reddito disponibile delle unità di riferimento superasse il 10%, queste ultime avrebbero diritto a un ulteriore intervento che riduca tale incidenza al limite stabilito.

È importante precisare che, per calcolare questa incidenza, non verrebbe utilizzato il reddito disponibile attualmente definito dalla RIPAM, ma una sua variante modificata, adattata alle specifiche richieste dei promotori¹.

Da questo confronto è stato quindi possibile elaborare, in collaborazione con i promotori, un testo conforme agli obiettivi dell'iniziativa, che riflette fedelmente le intenzioni originali dei suoi sostenitori e che è stato approvato dagli stessi, prima di essere trasmesso alla commissione competente per le necessarie valutazioni.

II. EVOLUZIONE DEI LAVORI SULL'INIZIATIVA POPOLARE

Nel corso degli ultimi mesi, l'iniziativa popolare è stata oggetto di un'approfondita analisi e discussione, sia in seno alle commissioni parlamentari competenti sia, come detto, attraverso un dialogo diretto con i promotori. Questo confronto è stato fondamentale per comprendere appieno la portata e le implicazioni della proposta, così come per definire i passaggi necessari per giungere a una valutazione completa.

Come accennato, l'iniziativa è stata dichiarata ricevibile dal Gran Consiglio nell'ottobre 2023. Inizialmente, la competenza per l'esame del testo era stata attribuita alla Commissione sanità e sicurezza sociale, che aveva richiesto al Consiglio di Stato la preparazione di un testo conforme. Tuttavia, in quel periodo risultava pendente a livello federale un'iniziativa popolare di contenuto analogo, volta a limitare l'incidenza dei premi di cassa malati al 10% del reddito disponibile. Considerata l'incertezza sull'esito di questa votazione, si è ritenuto opportuno attendere prima di procedere all'analisi dettagliata della proposta cantonale.

A seguito del voto popolare del 9 giugno 2024, che ha respinto l'iniziativa federale con una maggioranza di Popolo e Cantoni², il Consiglio di Stato ha avviato i lavori necessari per l'elaborazione del presente messaggio. In questo contesto, con la comunicazione del 23 ottobre 2024 (RG 5095), è stato affidato all'Ufficio di statistica cantonale (USTAT) l'incarico di analizzare l'incidenza dei premi di cassa malati sul reddito disponibile delle famiglie ticinesi, con particolare attenzione alle implicazioni finanziarie che l'introduzione di un simile modello potrebbe comportare.

¹ In questa definizione, l'importo del Premio Medio di Riferimento (PMR) non è considerato tra le deduzioni, poiché, se l'obiettivo è misurare la sopportabilità del premio rispetto alle risorse disponibili dell'UR, il PMR non può essere sottratto al reddito di riferimento.

² Iniziativa popolare "Al massimo il 10 per cento del reddito per i premi delle casse malati (Iniziativa per premi meno onerosi)" respinta a livello svizzero con il 55.47% dei voti contrari ma accolta dalla popolazione ticinese con il 57.54% dei favorevoli. Si ricorda che questo risultato ha consentito al Consiglio federale di attuare il controprogetto indiretto, che prevedrà un contributo minimo annuale da parte di ogni Cantone al finanziamento della riduzione dei premi.

Successivamente, nella seduta parlamentare del 18 novembre 2024, l'esame dell'iniziativa è stato trasferito dalla Commissione sanità e sicurezza sociale alla Commissione Gestione e finanze.

Il Consiglio di Stato ha quindi trasmesso, con la sua risposta del 29 gennaio 2025, i risultati preliminari dell'analisi condotta dall'USTAT, accompagnati dal testo conforme. Questo passaggio è stato ritenuto essenziale per garantire che il testo proposto fosse adeguato a realizzare gli obiettivi dichiarati dall'iniziativa stessa. Per un'analisi dettagliata dei risultati si rinvia al capitolo successivo.

La Commissione Gestione e finanze ha poi richiesto ulteriori approfondimenti, tra cui un'analisi dell'impatto finanziario di un modello che preveda un'incidenza dei premi sul reddito disponibile del 15%, in alternativa al 10% proposto dall'iniziativa popolare. Sono stati inoltre richiesti dati aggiuntivi per meglio valutare le possibili conseguenze finanziarie del modello proposto.

Per fornire chiarimenti e rispondere a domande specifiche, rappresentanti dell'Istituto delle assicurazioni sociali e dell'USTAT sono stati invitati in audizione presso la Commissione l'11 febbraio 2025.

Infine, il Consiglio di Stato ha avuto un incontro con la Commissione, tenutosi il 6 maggio 2025, per discutere in modo più ampio le iniziative popolari pendenti in materia di premi di cassa malati, inclusa l'iniziativa del 29 agosto 2022 «*Basta spennare il cittadino, cassa malati deducibile integralmente!*». L'obiettivo di questo incontro era di illustrare le difficoltà finanziarie del Cantone e di valutare congiuntamente le criticità che potrebbero emergere dall'accoglimento di tali iniziative.

III. ANALISI DELL'IMPATTO DELL'INIZIATIVA

Come anticipato, il Consiglio di Stato ha ritenuto essenziale, vista la complessità del tema e le sue rilevanti implicazioni sociali, affidare all'USTAT l'analisi dell'impatto dell'iniziativa. Questo passaggio è stato considerato cruciale per ottenere un quadro completo e accurato della situazione attuale, al fine di valutare in modo oggettivo le potenziali conseguenze finanziarie dell'introduzione del nuovo modello proposto.

L'incarico è stato formalizzato con la nota a protocollo del 27 novembre 2024 (NaP 74/2024), nella quale sono stati definiti gli obiettivi dell'analisi. In particolare, si è scelto di sfruttare appieno le informazioni fornite dallo strumento di monitoraggio della situazione socioeconomica della popolazione ticinese, gestito dall'USTAT. Questo sistema integra dati statistici e amministrativi, fornendo un quadro dettagliato delle condizioni economiche e sociali del Cantone, elemento essenziale per valutare l'impatto di modifiche significative al sistema di riduzione dei premi.

Tuttavia, è opportuno precisare che, sebbene il rapporto prodotto rappresenti una solida base di riferimento, sono emerse alcune limitazioni metodologiche che possono influire sull'affidabilità complessiva dei risultati. Tali limiti sono dettagliatamente descritti nel rapporto metodologico allegato, che illustra le scelte tecniche adottate e le relative implicazioni per l'analisi del modello RIPAM.

1. Sintesi dei risultati

Gli approfondimenti svolti evidenziano diversi aspetti di rilievo, sia in termini di distribuzione delle economie domestiche sia in termini di impatto finanziario sul sistema RIPAM. Di seguito vengono sintetizzati i principali risultati, mentre per ulteriori dettagli rinviamo al rapporto dell'USTAT allegato.

1.1. Distribuzione delle economie domestiche

Secondo i dati forniti nel rapporto, senza considerare i sussidi RIPAM, il 50% delle economie domestiche presenta un'incidenza dei premi di cassa malati superiore al 13,4% del reddito disponibile (mediana). Considerando invece anche gli effetti positivi dell'attuale RIPAM³, la mediana scende al 10,9%; ciò conferma che l'attuale sistema, già molto sociale e generoso, contribuisce in maniera significativa a ridurre l'incidenza dei premi sulle economie domestiche. È importante sottolineare che le economie domestiche con un reddito disponibile di riferimento inferiore alle soglie Laps⁴ (ossia quelle già protette dai meccanismi attuali) sono state considerate con un'incidenza pari a zero, poiché il loro premio di cassa malati è già interamente coperto.

Le analisi rivelano che, attualmente, quasi il 57% delle economie domestiche ha un premio al netto del sussidio superiore al 10% del reddito disponibile. Questa percentuale scenderebbe a meno del 18% se la soglia fosse fissata al 15%.

1.2. Impatto sulla spesa pubblica

Escludendo le economie domestiche il cui reddito disponibile di riferimento è inferiore alle soglie Laps, che continuerebbero a ricevere il sussidio massimo e sono quindi già tutelate, si stima che fissare una soglia massima di incidenza dei premi al 10% comporterebbe un incremento della spesa per il 2024 pari al 182.8% rispetto alla spesa destinata ai beneficiari di RIPAM ordinaria (quelli che non accedono ad altre prestazioni sociali)⁵. Questo si tradurrebbe in una spesa supplementare potenziale di circa 300 milioni di franchi⁶. Considerando che nel 2024 la spesa complessiva per la RIPAM è stata di 386 milioni di franchi, l'attuazione del modello proposto dall'iniziativa porterebbe la spesa totale a sfiorare i 690 milioni di franchi.

2. Criticità strutturali del modello proposto

Una delle principali criticità del modello proposto riguarda la dinamica di crescita non lineare della spesa pubblica. Quando l'incidenza dei premi di cassa malati sul reddito disponibile delle UR supera la soglia del 10%, qualsiasi ulteriore aumento dei premi verrebbe compensato dal Cantone attraverso il sistema RIPAM.

³ Si evidenzia che la prestazione è stata assegnata a tutte le economie domestiche per cui è stato valutato il diritto, indipendentemente dal fatto che l'abbiano effettivamente richiesta e ricevuta.

⁴ Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali; RL 870.100

⁵ Si ricorda che la spesa per il 2024 è stata calcolata considerando la prestazione assegnata a tutte le economie domestiche per cui è stato stimato il diritto, indipendentemente dal fatto che l'abbiano effettivamente richiesta e ricevuta.

⁶ La RIPAM ordinaria 2024 (esclusa quindi quella destinata ai beneficiari di prestazioni Laps e PC) è di circa 164 milioni, che evolverebbe secondo l'iniziativa a oltre 460 milioni di franchi.

Di conseguenza, l'onere finanziario per l'ente pubblico non crescerebbe in modo proporzionale, ma con un'accelerazione più marcata rispetto all'aumento dei premi stessi.

Questo aspetto risulta ulteriormente aggravato dal contesto storico attuale in cui i redditi, in particolare quelli delle fasce medie e basse, tendono a crescere a un ritmo inferiore rispetto all'incremento dei premi di cassa malati. Qualora la proposta contenuta nell'iniziativa venisse accolta così come formulata, renderebbe il sistema RIPAM particolarmente vulnerabile a futuri aumenti dei premi, determinando un incremento progressivo e insostenibile della spesa strutturale per il Cantone.

In sintesi, l'impatto finanziario stimato per il 2024 sarebbe destinato a intensificarsi con il passare degli anni, alimentando una pressione crescente sulle risorse pubbliche e minacciando la sostenibilità del sistema nel medio-lungo termine.

IV. L'IMPEGNO DEL CANTONE TICINO PER IL CONTENIMENTO DEI COSTI E IL SOSTEGNO AI CITTADINI

L'aumento costante dei premi di cassa malati rappresenta una delle principali fonti di preoccupazione per la popolazione, soprattutto in un Cantone come il Ticino, dove l'onere sulle economie domestiche risulta particolarmente gravoso. Tuttavia, i premi costituiscono solo l'aspetto finale e visibile di un problema ben più profondo: salari mediani in Ticino molto più bassi rispetto alla mediana nazionale, in concomitanza con la continua crescita dei costi della salute. È su questo fronte che occorre intervenire con decisione, promuovendo misure efficaci e sostenibili.

In questo contesto, il Cantone Ticino ha saputo assumersi le proprie responsabilità, agendo con tempestività e determinazione entro i limiti fissati dal diritto federale e utilizzando i ristretti margini d'azione disponibili. Si è distinto per l'adozione di interventi regolatori concreti, incisivi e innovativi.

Sul fronte del sostegno ai cittadini il nostro Cantone si distingue sia per un sostegno diretto attraverso sussidi RIPAM che superano ad oggi l'importo lordo di oltre 400 milioni di franchi (valore a preventivo 2025: 426 milioni di franchi) sia attraverso delle deduzioni fiscali legate ai premi di cassa malati che hanno un impatto sul gettito fiscale di oltre 100 milioni di franchi per il Cantone e di oltre 80 milioni di franchi per i Comuni. In ambedue questi ambiti d'intervento il Canton Ticino risulta fra i cantoni che dedicano maggiori risorse.

Sul fronte dei costi, nel contesto della politica sanitaria cantonale, sono state introdotte misure differenziate per contenere la crescita della spesa. Nel settore ambulatoriale, è stata decisa la riduzione del valore del punto TarMed applicato ai medici, misura tuttora oggetto di un ricorso pendente. Per contro, la spesa ospedaliera nel settore stazionario risulta nel complesso sotto controllo, grazie all'efficacia del contributo globale: uno strumento di finanziamento che ha permesso di contenere gli aumenti e garantire una gestione più prevedibile e sostenibile dei costi.

Tra gli interventi principali figura la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni a praticare a carico dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie (LAMal) in una decina di specialità mediche. Con il decreto legislativo del 21 giugno 2023 sulla determinazione di numeri massimi di medici nel settore ambulatoriale e il relativo

regolamento del 18 ottobre 2023, il Ticino si è collocato tra i Cantoni più restrittivi a livello nazionale. In vista della scadenza della fase transitoria, prevista per la fine di giugno 2025, il Consiglio di Stato ha recentemente licenziato un Messaggio volto a consolidare la base legale esistente e a rinnovare la delega al Governo per l'applicazione del regime dei numeri massimi, all'ordine del giorno della Sessione di Gran Consiglio del 19 maggio 2025.

Il Cantone è stato inoltre il primo in Svizzera ad attuare una moratoria per il rilascio di nuove autorizzazioni a infermiere e infermieri indipendenti, nonché alle organizzazioni attive nelle cure a domicilio. Tale misura, entrata in vigore il 1° dicembre 2024, è stata resa possibile grazie alla modifica della Legge cantonale sull'assicurazione malattia (LCAMal), approvata dal Gran Consiglio il 17 settembre 2024.

In una prospettiva di pianificazione strategica di lungo periodo, merita infine menzione l'introduzione – nell'ambito della nuova pianificazione ospedaliera – di quote di mercato e numeri minimi relativi all'attribuzione dei gruppi di prestazioni nel settore stazionario. Questo orientamento è stato formalizzato nel Messaggio del 22 marzo 2023 sugli indirizzi strategici della pianificazione ospedaliera, approvato dal Gran Consiglio il 12 dicembre dello stesso anno.

Ribadito che la Legge federale sull'assicurazione malattie (LAMal) è di competenza della Confederazione e, pertanto, le riforme strutturali e di principio del sistema sanitario devono necessariamente essere discusse e attuate a livello federale, e che nonostante questo vincolo, il Ticino ha dimostrato fermezza e prontezza, adottando misure incisive per contenere i costi e salvaguardare l'equilibrio del sistema, nel rispetto delle competenze cantonali, è intenzione del Consiglio di Stato valutare possibili ulteriori misure per contenere i costi sanitari e di riflesso i premi di cassa malati.

V. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato ritiene opportuno sottolineare che il sistema di riduzione dei premi dell'assicurazione malattia attualmente in vigore in Ticino è tra i più generosi a livello svizzero. Questo modello, consolidato negli anni, è stato sviluppato per garantire un sostegno equo e sostenibile alle famiglie e ai singoli cittadini nel fronteggiare i costi dell'assicurazione malattia, bilanciando le risorse disponibili con le esigenze dei beneficiari.

Dalle analisi svolte e dai dati raccolti emerge chiaramente che il modello proposto dall'iniziativa popolare comporterebbe significative criticità finanziarie. L'adozione di tale sistema determinerebbe un incremento strutturale della spesa pubblica, superiore persino all'attuale ritmo di crescita dei premi di cassa malati, con effetti finanziari insostenibili nel breve, medio e lungo termine. Questo scenario rischia di compromettere gravemente l'equilibrio del bilancio cantonale, esponendo il Cantone a uno squilibrio strutturale difficilmente recuperabile e mettendo a rischio la sostenibilità del sistema RIPAM.

Nonostante gli sforzi di analisi, non sono state individuate misure di compensazione finanziaria praticabili per coprire gli ingenti costi aggiuntivi che deriverebbero dall'implementazione dell'iniziativa. Le stime attuali indicano infatti che sarebbe necessario reperire risorse sostanziali, con il rischio concreto di dover ricorrere a un significativo aumento delle entrate fiscali, con inevitabili ripercussioni su cittadini e imprese.

In parallelo, desta preoccupazione l'impatto finanziario della riforma federale EFAS, inizialmente stimato dalla Confederazione a 15 milioni di franchi per l'anno 2028, ma che potrebbe in realtà aggirarsi sui 115 milioni di franchi e, a tendere, essere compreso tra i 190 e i 240 milioni di franchi nel 2032, senza la garanzia di un corrispondente alleggerimento dei premi. Questo rappresenta un ulteriore elemento di incertezza, aggravato da possibili trasferimenti di oneri dalla Confederazione ai Cantoni (stimati per il nostro Cantone in 40 milioni di franchi annui) e da un contesto economico internazionale instabile che potrebbe avere un'incidenza negativa sui gettiti fiscali.

Alla luce di queste considerazioni, appare evidente che l'adozione del modello proposto dall'iniziativa comprometterebbe seriamente la capacità del Cantone di pianificare e finanziare progetti futuri, limitando ogni spazio di manovra e rischiando di bloccare ulteriormente gli investimenti già oggi sottoposti a rigorosi controlli di spesa.

Infine, si sottolinea che l'iniziativa in oggetto richiederebbe una chiara indicazione delle coperture finanziarie. Infatti in base agli attuali dati finanziari l'impatto della presente iniziativa, senza un'adeguata copertura finanziaria, comporterebbe un mancato rispetto dell'articolo costituzionale del freno al disavanzo.

Il Consiglio di Stato comprende le motivazioni che hanno spinto alla presentazione dell'iniziativa, in un contesto in cui il Ticino è confrontato con premi medi tra i più elevati in Svizzera e con salari medi più bassi rispetto ad altri Cantoni. Anche per questi motivi, la questione del sostegno al pagamento dei premi, a fronte di un sistema RIPAM già molto sociale e generoso che contribuisce in maniera significativa a ridurre il loro impatto sulle economie domestiche, richiede comunque attenzione e sensibilità, anche alla luce delle difficoltà che molte famiglie si trovano ad affrontare.

Tuttavia, ogni intervento in questo ambito deve garantire un equilibrio, in particolare sotto il profilo della sostenibilità finanziaria a corto, come pure a medio, termine. In un contesto economico come quello attuale, segnato da crescenti pressioni e sfide relative alle finanze cantonali, fragili e deficitarie, è infatti fondamentale che le misure adottate siano sostenibili anche nel medio-lungo termine.

Alla luce di queste considerazioni, il Consiglio di Stato raccomanda di non dar seguito all'iniziativa.

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

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Norman Gobbi
Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Allegato:

- Risultati e rapporto metodologico USTAT (Nota del 22 gennaio 2025)