Foglio Federale

Berna, 18 giugno 1973

Anno LVI

Volume I

N° 24

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 33 (semestrale fr. 20, estero fr. 48) con allegata la Raccolta delle leggi federali. Rivolgersi alla Tipografia Grassi & Co. (già Cantonale) 6500 Bellinzona
Telefono 092/25 18 71 - 25 18 72 — Ccp 65-690

11654

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni

(Del 23 maggio 1973)

Onorevoli signori, presidente e consiglieri,

Col presente messaggio ci preghiamo presentarvi un disegno di legge che modifica quella del 13 giugno 1911 sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (LAMI).

1 Introduzione

I lavori preparatori per la revisione del titolo secondo della LAMI (assicurazione contro gli infortuni) sono già a buon punto. La commissione peritale terminerà il compito assegnatole presumibilmente nel corso dell'estate prossima. Il suo rapporto sarà sottoposto al parere dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni interessate; in base ai risultati delle consultazioni sarà elaborato e quindi presentatovi un disegno di legge sull'assicurazione contro gli infortuni.

Ancorchè sia in atto la revisione totale dell'assicurazione contro gli infortuni, ci sembra opportuno procedere prima ad una revisione parziale, avvantaggio poichè i salari sono aumentati questi ultimi anni in proporzione assai rilevante ed è urgente di meglio coordinare l'assicurazione contro gli infortuni con le altre branche dell'assicurazione sociale (AVS/AI). Vi

presentiamo pertanto un progetto che tratta segnatamente i tre punti seguenti della revisione:

- l'aumento del guadagno massimo preso in considerazione nell'assicurazione contro gl'infortuni obbligatoria (art. 74, 78 e 112 LAMI);
- l'adeguamento della nozione di salario dell'assicurazione infortuni a quella dell'AVS (art. 62 e 112 LAMI);
- l'estensione del divieto di sovrassicurazione in caso di cumulo delle rendite AVS/AI con le rendite dell'assicurazione contro gl'infortuni non professionali dell'INSAI (art. 48 LAVS e art. 45 LAI).

Ognuna di queste proposte di revisione è commentata in dettaglio nei tre seguenti capitoli.

2 Aumento del guadagno massimo preso in considerazione

2.1. Per il calcolo dell'indennità giornaliera di malattia, delle rendite e delle quote, gli articoli 74, 78 e 112 LAMI prevedono un guadagno massimo preso in considerazione. Dall'entrata in vigore dell'assicurazione, quest'ultimo ha evoluto come segue:

	Per giorno fr.	Per anno fr.
1918-1920	14	4 000
1921-1944	21	6 000
1945-1952	26	7 800
1953-1956	30	9 000
1957-1963	40	12 000
1964-1966	50	15 000
1967-1970	70	21 000
dal 1971	100	31 200

L'importo limite delle quote e delle prestazioni dell'assicurazione contro gl'infortuni obbligatoria non è mai stato messo in discussione: lo stesso permette di tener conto, in ugual misura, delle necessità sociali e del principio assicurativo. Da allora tuttavia ci si è attenuti alla norma secondo cui la percentuale degli assicurati, il cui guadagno giusta l'importo limite è assicurato solo parzialmente, non debba essere troppo alta.

A partire dal 1971, anno in cui l'importo limite è stato maggiorato per l'ultima volta, i salari vennero sensibilmente aumentati tenuto conto del rincaro e dei miglioramenti del salario reale, cosicchè vi è ancora un gran numero d'assicurati che guadagnano più dell'importo massimo preso in considerazione; tale numero accrescerà ulteriormente se non si aumenta detto importo limite.

La percentuale degli uomini assicurati con guadagno pari o superiore all'importo massimo preso in considerazione ha così evoluto durante questi ultimi anni:

Guadagno giornaliero in franchi	1967 %	1968 %	1969 %	1970 %	1971 %
70 e più	8,1	11,1	14,4	21,0	.
80 e più	4,4	5,9	7,5	10,0	.
90 e più	2,4	3,3	4,3	5,0	.
100 e più	1,3	1,8	2,5	2,6	6,1
110 e più	.	.	1,2	1,3	3,9
120 e più	.	.	.	.	2,5
130 e più	.	.	.	.	1,6
140 e più	.	.	.	.	1,1
150 e più	.	.	.	.	0,7

Come lo si potrà constatare, nel 1970 — ossia prima che l'importo massimo preso in considerazione fosse stato portato a 100 franchi al giorno, risp. a 31 200 franchi l'anno — il 21,0% degli uomini assicurati avevano un salario pari o superiore all'allora importo massimo (70 e 21 000 franchi). Nel 1971, primo anno successivo all'aumento, circa il 6,1% degli uomini assicurati avevano un salario pari o superiore a 100 franchi al giorno, risp. a 31 200 franchi l'anno. Peraltro si rileva che sino al 1969/70 le percentuali relative alle classi di salario indicate sono quasi raddoppiate ogni volta in due anni, vale a dire tra il 1967 e il 1969 e tra il 1968 e il 1970. Invece dal 1969/70 l'aumento in un periodo di due anni è nettamente più elevato; ad es. tra il 1969 e il 1971, la percentuale degli uomini con un guadagno giornaliero di 100 franchi e più è passata dal 2,5% al 6,1% e dall'1,2% al 3,9% quella degli uomini con un guadagno giornaliero di 110 franchi e più.

Di conseguenza si può stimare come segue l'evoluzione dal 1971 al 1973 delle percentuali per gli uomini assicurati:

Guadagno giornaliero in franchi	1971 %	1973 %
100 e più	6,1	15
110 e più	3,9	10
120 e più	2,5	8
130 e più	1,6	6
140 e più	1,1	4
150 e più	0,7	3

Nel 1973 il numero degli uomini assicurati con guadagno giornaliero di 100 franchi e più dovrebbe raggiungere il 15%; ciò corrisponde pressappoco ad un effettivo di 250 000/300 000 assicurati.

2.2. Tenuto conto di questi aumenti salariali, il Consiglio d'amministrazione dell'INSAI propone di fissare, a contare dal 1° gennaio 1974, il massimo del guadagno preso in considerazione a 150 franchi al giorno risp. a 46 800 franchi (312 x 150) all'anno. Questi importi saranno raggiunti o superati all'inizio del 1974 da circa il 3% degli uomini assicurati.

Reputiamo opportuno un tale aumento del guadagno limite assicurato: infatti non si giustificerebbe un importo inferiore, in quanto occorrerebbe correggere le nuove disposizioni poco dopo la loro entrata in vigore; inoltre ciò tornerebbe a scapito di un adeguamento tra la nozione di salario nell'ambito dell'assicurazione infortuni e dell'AVS/AI (cfr. cifra 3). Peraltro, dal lato della statistica dei salari, la situazione iniziale è oggi la stessa che si presentava all'ultimo aumento del guadagno preso in considerazione.

2.3. Aumentando il guadagno preso in considerazione non si compromette affatto l'equilibrio finanziario dei conti d'esercizio dell'INSAI: infatti, all'aumento delle prestazioni corrisponde quello delle quote. Secondo le valutazioni dell'INSAI, l'introito supplementare delle quote calcolate in base al totale dei salari del 1971 ammonterà a 1,6 milioni di franchi per l'assicurazione contro gli infortuni professionali e a 4,6 milioni per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali. La notevole differenza tra le due assicurazioni va ascritta al fatto secondo cui, per la maggioranza degli assicurati che risentiranno degli effetti dell'aumento del guadagno preso in considerazione, le quote dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali sono superiori a quelle dell'assicurazione contro gli infortuni professionali.

Secondo una stima molto approssimativa dell'INSAI, gli oneri supplementari a carico della Confederazione, in quanto datrice di lavoro, saranno di circa 750 000 franchi. Se d'un lato la Confederazione dovrà pagare quote più elevate per i suoi salariati assicurati presso l'INSAI, d'altro lato saranno versate prestazioni più cospicue.

Orbene quest'ultime contribuiranno a ridurre gli oneri della Confederazione, poichè le indennità giornaliere così aumentate saranno computate nel salario dei funzionari federali e le rendite, in ampia misura, nelle prestazioni delle casse pensioni.

2.4. L'aumento del guadagno preso in considerazione comporta la modifica degli articoli 74 capoverso 2 ultima frase, 78 capoverso 5 e 112 capoverso 2 ultima frase LAMI. In questi articoli vanno sostituiti gli importi di 100 franchi al giorno e 31 200 franchi all'anno con i nuovi importi di 150 franchi al giorno e 46 800 franchi all'anno.

3 Adeguamento della nozione di salario dell'INSAI a quella dell'AVS

3.1. Già nel periodo 1953-1960, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e l'INSAI avevano tentato di unire i loro controlli dei datori di lavoro. Per motivi diversi, i loro sforzi ebbero solo un esito assai limitato. La questione venne ripresa a seguito di un'interrogazione del consigliere nazionale Fischer del giugno 1968, e quindi esaminata in dettaglio da un gruppo di lavoro presieduto dal prof. B. Lutz dell'Università di S. Gallo e composto da rappresentanti dei datori di lavoro, dell'INSAI, dell'Ufficio federale, delle casse di compensazione e degli uffici di revisione.

Nel rapporto 21 febbraio 1972, questo gruppo di lavoro rilevò essere molto importante, ai fini di un'unione dei controlli, che la nozione di salario determinante fosse la più simile possibile sia per il calcolo delle quote AVS sia delle quote dell'INSAI. Se una totale uniformazione non risultava attendibile, si poteva bensì giungere ad un notevole adeguamento, ove in materia d'assicurazione infortuni si fossero previste nuove regole sul computo degli assegni familiari e per i figli, resa possibile la riscossione dei premi sui salari versati in caso d'interruzione del lavoro, e disciplinata in modo chiaro la fine dell'assicurazione contro gl'infortuni non professionali. Infine, il gruppo di lavoro raccomandava di fissare ogni volta il massimo del salario preso in considerazione, onde vi fossero solo pochi assicurati a superare detto importo; di questa proposta è stato tenuto conto per l'aumento del guadagno limite di cui tratta la cifra 2.

3.2. Attualmente, nell'ambito dell'assicurazione contro gl'infortuni obbligatoria, delle quote devono essere pagate senza restrizione alcuna sugli assegni familiari e per i figli. Siccome la LAMI, entro certi limiti, ha lo scopo di coprire nel modo più completo possibile le conseguenze economiche degli infortuni e delle malattie professionali, sia per le prestazioni che per le quote si tien conto di tutti i proventi accessori ordinari (art. 74 cpv. 2, 78, cpv. 2 e 112, cpv. 2, 1^a frase LAMI).

Sino alla fine del 1972, gli assegni familiari e per i figli dell'AVS facevano di principio pure parte del salario determinante per la riscossione delle quote, tranne quando essi venivano versati da una cassa di compensazione per assegni familiari in virtù di una legge cantonale.

Il gruppo di lavoro reputava che gli assegni familiari e per i figli, indipendentemente dalla loro fonte, dovessero o essere comprese nel salario determinate per l'AVS o non essere conteggiate per il calcolo delle quote.

La commissione federale dell'AVS/AI si è pronunciata in favore della seconda soluzione; anche il Consiglio federale l'ha fatta sua e quindi, l'11 ottobre 1972, modificato di conseguenza l'articolo 6, capoverso 2, lettera d dell'ordinanza di esecuzione 31 ottobre 1947 della legge federale sull'AVS.

Ecco perchè il Consiglio d'amministrazione dell'INSAI è del parere di non più riscuotere le quote sugli assegni familiari. Vi proponiamo quindi di modificare l'articolo 112, capoverso 2, prima frase LAMI e prevedere che gli assegni familiari versati per i figli, per la formazione professionale e per l'economia domestica entro i limiti d'uso locale o della relativa branca non fanno parte del salario soggetto a quote.

Il disposto contenuto nel testo proposto, secondo cui solo gli assegni versati entro i limiti d'uso locale o della relativa branca vanno esenti da quote, non figura nell'articolo 6, capoverso 2, lettera d dell'ordinanza sull'AVS. Tuttavia non v'è alcuna differenza sostanziale, in quanto pure nell'ambito dell'AVS si ritiene che solo gli assegni versati entro i limiti usuali non devono essere computati nel salario determinante.

Per completezza aggiungiamo che, nell'assicurazione contro gli infortuni, gli assegni familiari e per i figli saranno esenti da quote pur essendo ancora prese in considerazione al fine della determinazione delle prestazioni assicurative. Gli articoli 74, cpv. 2 e 78, cpv. 2 LAMI rimangono quindi invariati.

3.3. Nell'ambito dell'AVS, i salari pagati durante l'interruzione del lavoro a causa del servizio militare, d'infortunio o malattia, fanno parte del salario determinante, indipendentemente dal loro importo, purchè non si tratti di prestazioni di terzi.

Secondo la prassi dell'INSAI, questi salari erano esenti da quote per quanto concerne l'assicurazione contro gli infortuni. L'INSAI si è bensì dichiarato disposto a modificare questa pratica dal 1° gennaio 1974 e a prelevare, come nell'AVS, delle quote sui salari versati in caso d'interruzione del lavoro; non è necessario modificare la legge in proposito.

Sembra opportuno invece, tenuto conto della nuova prassi dell'INSAI, modificare la redazione del testo relativo alla fine dell'assicurazione previsto all'articolo 62, capoverso 2 LAMI, applicabile pure all'assicurazione contro gli infortuni non professionali. La giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni inerente l'interpretazione di questo disposto non è costante. Per il mantenimento dell'assicurazione, essa esige ora il pieno salario ora il quasi pieno salario. Dal canto suo l'INSAI considerava in caso d'interruzione del lavoro per malattia, che il pagamento del salario di almeno l'80% fosse sufficiente per il mantenimento dell'assicurazione; in caso d'interruzione per ragioni di formazione professionale, l'INSAI stesso reputava sufficiente un salario di almeno il 50%. S'impone quindi un ordinamento legale chiaro. Giusta le esperienze dell'INSAI, il suo Consiglio d'amministrazione pensa opportuno fissare quale limite al mantenimento dell'assicurazione un salario pari almeno alla metà di quello normale. Inoltre, secondo detto Consiglio d'amministrazione, il Consiglio federale dovrebbe essere autorizzato a definire con un'ordinanza ciò che si deve intendere per salario.

Vi proponiamo quindi di prevedere all'articolo 62, capoverso 2 LAMI che l'assicurazione ha termine con lo spirare del 30.mo giorno susseguente a quello in cui cessa il diritto al salario intero o almeno al mezzo salario, e inoltre di autorizzare il Consiglio federale a definire le remunerazioni che vanno considerate salario ai sensi della legge.

4 Estensione del divieto di sovrassicurazione alle rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali dell'INSAI (art. 48 LAVS e art. 45 LAI)

4.1. A norma degli articoli 48 LAVS e 45 LAI, in caso di cumulo di una rendita dell'assicurazione infortuni professionali dell'INSAI o una rendita dell'assicurazione militare con una rendita AVS/AI, le prime devono essere ridotte nella misura in cui, aggiunte alla rendita AVS/AI, superano il reddito annuale di cui l'assicurato è presumibilmente privato. Tale riduzione non si applica alle rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali. All'introduzione dell'AVS e dell'AI si è motivata questa eccezione facendo valere che l'assicurazione contro gli infortuni non professionali è finanziata dalle quote degli assicurati, per cui pare giustificato versare sempre integralmente le rendite di questa assicurazione, com'è il caso per le rendite delle assicurazioni private. Si ammettevano eventuali sovrassicurazioni in caso di pagamento simultaneo di una rendita AVS/AI.

4.2. Fino all'8^a revisione dell'AVS, le sovrassicurazioni sono state di poca entità. Ma dopo il notevole aumento delle rendite AVS e AI dal 1° gennaio 1973, è possibile che la somma delle rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali con le rendite AVS/AI superi assai sensibilmente il guadagno di cui l'assicurato ha dovuto privarsi. La qual cosa ci ha indotti ad esaminare attentamente il problema dell'estensione del divieto di sovrassicurazione all'assicurazione contro gli infortuni non professionali. Siamo giunti alla conclusione che tale estensione s'impone per due ragioni. Innanzi tutto lo scopo di un'assicurazione sociale è principalmente quello di compensare interamente o in parte la perdita di guadagno dovuta all'infortunio; per contro, un guadagno d'assicurazione non è affatto compatibile con il fine che si prefigge un'assicurazione sociale. D'altra parte sembra irrazionale che le rendite possano essere ridotte in caso d'infortunio professionale — allorchè l'assicurato va particolarmente protetto in tale caso — e invece le rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali non siano mai ridotte. Né si può giustificare in modo sufficiente questa disparità relativa alle rendite in caso d'infortunio invocando la diversa natura delle quote, tanto meno che in altre branche delle assicurazioni sociali si applicano clausole di sovrassicurazione senza tener conto di tale diversità.

D'accordo con l'INSAI, vi proponiamo di estendere il divieto di sovrassicurazione alle rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali e di menzionare negli articoli 48, capoverso 1 LAVS e 45, capoverso 1 LAI le rendite dell'INSAI in modo generale e non più solo le rendite dell'assicurazione contro gli infortuni professionali. Inoltre, nell'ambito della revisione totale dell'assicurazione contro gli infortuni, ci si orienterà di regola verso un migliore coordinamento tra le rendite dell'INSAI e quelle dell'AVS/AI.

5 Entrata in vigore e disposizioni transitorie

La legge che vi proponiamo d'accettare deve entrare in vigore il 1° gennaio 1974. Tenuto conto del sistema di capitalizzazione applicato dall'INSAI, occorre prevedere — come per le analoghe revisioni precedenti — che le nuove disposizioni sul guadagno massimo preso in considerazione si applicano solo ai pregiudizi insorti dopo l'entrata in vigore della legge. Inoltre, a causa dell'estensione del divieto di sovrassicurazione, i beneficiari attuali di rendite dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali non devono ricevere rendite inferiori dopo l'entrata in vigore della legge; per tale ragione sarà garantito l'importo versato loro al momento dell'entrata in vigore della legge.

6 Costituzionalità

Il disegno di revisione si fonda sugli articoli 34^{bis} e 34^{quater} della Costituzione federale.

7 Proposta

Ci pregiamo proporvi l'adozione dell'annesso disegno di legge. Vi preghiamo gradire, onorevoli signori presidente e consiglieri, i sensi della migliore considerazione.

Berna, 23 maggio 1973.

In nome del Consiglio federale svizzero.

Il presidente della Confederazione:

Bonvin

Il cancelliere della Confederazione:

Huber

(Disegno)

Legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni

LF del 23 maggio 1973 che la modifica

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

L'Assemblea federale della Confederazione svizzera, visto il messaggio del Consiglio federale del 23 maggio 1973 ¹⁾,

decreta:

I

La legge federale 13 giugno 1911 ²⁾ sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni è modificata come segue:

Art. 62 cpv. 2

² Essa ha termine con lo spirare del trentesimo giorno susseguente a quello in cui cessa il diritto al salario o almeno al semisalario. Per convenzione l'Istituto può prolungare l'assicurazione oltre questo termine. Il Consiglio federale determina le remunerazioni da considerare come salario ai sensi della presente legge.

Art. 74 cpv. 2

² Questa indennità sarà dell'80% del salario che viene a mancare all'assicurato in conseguenza della malattia, ivi compresi i proventi accessori ordinari. Il guadagno è preso in considerazione solo fino al limite di 150 franchi al giorno.

Art. 78 cpv. 5

⁵ Il guadagno annuale è preso in considerazione solo fino al limite di 46 800 franchi.

Art. 112 cpv. 2

² I proventi accessori ordinari degli assicurati sono compresi nel calcolo, eccezion fatta per gli assegni familiari versati quali assegni per i figli, per

¹⁾ FF 1973 I 1301

²⁾ CS 8 273; RS 832.01

la formazione professionale o per l'economia domestica entro i limiti dell'uso locale o della relativa branca. Il guadagno giornaliero è conteggiato solo fino al limite di 150 franchi al giorno, rispettivamente di 46 800 franchi all'anno.

II

Modifica di altre leggi

Sono modificate:

1. La legge federale 20 dicembre 1946 ¹⁾ sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti:

Art. 48 cpv. I

¹ Se l'avente diritto a una rendita conformemente alla presente legge riceve una rendita dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare federale, le prestazioni di queste assicurazioni sono ridotte nella misura in cui, sommate alla rendita di vecchiaia o per superstiti, superano il reddito annuo di cui l'interessato è presumibilmente privato.

2. La legge federale 19 giugno 1959 ²⁾ sull'assicurazione per l'invalidità:

Art. 45 cpv. I

¹ Se l'avente diritto a una rendita conformemente alla presente legge riceve una rendita dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni o dell'assicurazione militare federale, le prestazioni di queste assicurazioni sono ridotte nella misura in cui, sommate alla rendita dell'assicurazione per l'invalidità, superano il reddito annuo di cui l'assicurato è presumibilmente privato.

III

Entrata in vigore

La presente legge entra in vigore il 1° gennaio 1974. Le disposizioni relative all'aumento del guadagno preso in considerazione sono applicabili solo ai pregiudizi insorti dopo questa data. Le rendite correnti dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali non saranno ridotte ad un importo inferiore a quello precedente l'entrata in vigore della presente legge.

¹⁾ CS 8 437

²⁾ RU 1959 845

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (Del 23 maggio 1973)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11654
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.06.1973
Date	
Data	
Seite	1301-1310
Page	
Pagina	
Ref. No	10 110 958

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.