



Modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF): adempimento della mozione 11.3811 Darbellay «Colmare le lacune giuridiche nell'assicurazione contro gli infortuni»

Sintesi dei risultati della procedura di consultazione
(Rapporto sui risultati)

Indice

1. Osservazioni preliminari	3
1.1. Situazione iniziale	3
1.2. Presentazione dell'avamprogetto	3
2. Pareri.....	4
3. Panoramica dei risultati	5
4. I risultati in dettaglio.....	6
4.1 Pareri dei Cantoni	6
4.2 Pareri dei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale	8
4.3 Pareri delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	8
4.4 Pareri delle associazioni mantello nazionali dell'economia	8
4.5 Pareri degli assicuratori, delle loro associazioni e delle altre cerchie interessate.	9
4.6 Pareri delle altre organizzazioni interessate	11
5. Allegato - Elenco dei destinatari e partecipanti alla procedura di consultazione.....	12

1. Osservazioni preliminari

1.1. Situazione iniziale

La presente revisione della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)¹ mira ad attuare la volontà della mozione 11.3811 Darbellay «Colmare le lacune giuridiche nell'assicurazione contro gli infortuni».

Inizialmente il Consiglio federale aveva analizzato nel dettaglio le varie possibilità di dare seguito alla mozione in tutti i rami delle assicurazioni sociali in cui si applica il principio delle indennità giornaliere. Il Consiglio federale ha presentato la sua analisi nel rapporto del 28 marzo 2018 sullo stralcio della mozione 11.3811 Darbellay «Colmare le lacune giuridiche nell'assicurazione contro gli infortuni» (18.037), giungendo alla conclusione che l'adempimento della mozione avrebbe comportato una deroga ai principi fondamentali del diritto delle assicurazioni, introducendo contraddizioni sistemiche nelle varie assicurazioni sociali. Il 2 marzo 2022, il Parlamento ha tuttavia rifiutato di togliere dal ruolo la mozione.

Anche se l'adempimento della mozione deroga ai principi fondamentali del diritto delle assicurazioni, il Consiglio federale risponde alla volontà del Parlamento proponendo il presente avamprogetto volto a concretizzare in senso stretto l'obiettivo della mozione 11.3811 Darbellay.

1.2. Presentazione dell'avamprogetto

Per attuare la volontà della mozione 11.3811 Darbellay si propone di modificare la LAINF aggiungendo un capoverso 3 all'articolo 8 LAINF affinché anche le ricadute e i postumi tardivi subiti da una persona assicurata in seguito a un infortunio non coperto dalla LAINF e verificatosi prima dei 25 anni di età siano considerati infortuni non professionali. Si propone inoltre di aggiungere all'articolo 16 LAINF un nuovo capoverso 2^{bis}, che prevede il diritto alle indennità giornaliere di cui all'articolo 16 nei casi di ricadute e di postumi tardivi summenzionati. Questa nuova disposizione disciplina anche le modalità di organizzazione concreta del diritto alle indennità giornaliere, prevedendo segnatamente che tale diritto è limitato nel tempo e che si estingue al più tardi dopo 720 giorni. Le indennità giornaliere derivanti da questa nuova disposizione sono sussidiarie rispetto ad altri tipi di indennità per perdita di guadagno, in quanto sono versate solo quando l'obbligo del datore di lavoro di versare il salario si estingue e la persona non ha più diritto ad alcuna indennità giornaliera da nessuna assicurazione per perdita di guadagno. Le prestazioni di cura continueranno a essere prese a carico da una cassa malati, secondo le disposizioni della legge federale del 18 marzo 1994 sull'assicurazione malattie (LAMal)². Questo nuovo rischio a carico degli assicuratori LAINF sarà finanziato con una lievissima modifica dei premi, che per legge devono essere adeguati ai rischi.

La soluzione proposta risponde in senso stretto all'obiettivo della mozione e garantisce il versamento di indennità giornaliere a copertura della perdita di guadagno in seguito all'incapacità lavorativa legata a un evento inizialmente non assicurato dalla LAINF. In questo modo, essa colma la lacuna giuridica oggetto della mozione 11.3811 Darbellay.

¹ RS 832.20

² RS 832.10

2. Pareri

La procedura di consultazione è stata avviata dal Consiglio federale il 15 settembre 2023 e si è conclusa il 15 dicembre 2023. I Cantoni, la Conferenza dei governi cantonali (CdC), i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia, gli assicuratori e le loro associazioni sono stati invitati a esprimersi in merito alla modifica della LAINF e al rapporto esplicativo. In seguito alla domanda 23.7825 Lohr «UVG: Warum fehlt die Perspektive der Versicherten in der Vernehmlassung?» (Assicurazione contro gli infortuni. Perché gli assicurati non sono invitati a esprimere il proprio parere sull'avamprogetto posto in consultazione?), depositata il 6 dicembre 2023, nove organizzazioni di difesa dei consumatori, degli assicurati, dei pazienti e delle persone con disabilità sono state inoltre invitate a esprimere un parere. È stata pertanto concessa loro una proroga fino al 21 gennaio 2024.

In tutto, sono state contattate 63 autorità e organizzazioni interessate. I documenti relativi alla consultazione sono stati pubblicati anche sul sito Internet della Confederazione³. Tra le istituzioni contattate, 43 hanno trasmesso un parere al Dipartimento federale dell'interno (DFI). A parte GE, tutti i Cantoni hanno partecipato alla procedura di consultazione. Degli 11 partiti politici consultati, cinque si sono pronunciati in merito (UDC, PSS, PLR, Alleanza del Centro, I VERDI). Le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna non hanno risposto. Sei associazioni mantello nazionali dell'economia hanno trasmesso il loro parere mentre due assicuratori e un'associazione degli assicuratori privati hanno partecipato alla consultazione. Tre delle nove altre organizzazioni interessate si sono pronunciate in merito. Due sono favorevoli all'avamprogetto e una è molto scettica per quanto concerne la sua attuazione. Non è pervenuto alcun parere da persone o organizzazioni che non erano state formalmente invitate a partecipare alla consultazione pubblica.

Nell'ambito della consultazione condotta dal 15 settembre al 15 dicembre 2023, con una proroga fino al 21 gennaio 2024 per nove altre organizzazioni interessate, sono pervenuti complessivamente 43 pareri:

Destinatari	Soggetti consultati	Risposte
Cantoni	27 ⁴	25
Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale	11	5
Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna	3	0
Associazioni mantello nazionali dell'economia	8	6
Assicuratori e associazioni di assicuratori	5	4
Altre organizzazioni interessate	9	3
Totale	63	43

Il presente rapporto informa sui risultati della procedura di consultazione. L'elenco dei partecipanti alla consultazione si trova in allegato. I pareri sono pubblicati online sulla pagina [Procedure di consultazione concluse](#). I principali risultati della procedura di consultazione sono riassunti di seguito.

³ [Procedure di consultazione concluse](#)

⁴ Oltre ai Cantoni, è stata invitata a esprimere un parere anche la Conferenza dei governi cantonali (CdC).

3. Panoramica dei risultati

Le reazioni dei partecipanti all'avamprogetto di revisione della LAINF volto ad adempiere la mozione 11.3811 Darbellay «Colmare le lacune giuridiche nell'assicurazione contro gli infortuni» sono state molto contrastanti. Complessivamente, le risposte dei Cantoni si dividono in tre terzi pressoché uguali, vale a dire quelli favorevoli all'avamprogetto, quelli contrari e quelli che non hanno formulato alcun commento. A parte UDC, i partiti politici partecipanti alla consultazione accolgono favorevolmente la proposta di modifica. Le associazioni mantello nazionali dell'economia hanno posizioni molto chiare in proposito. I rappresentanti dei datori di lavoro si oppongono all'avamprogetto mentre quelli dei lavoratori sono lieti che la lacuna sia colmata. Gli assicuratori e le loro associazioni di categoria sono unanimemente contrari all'avamprogetto. Infine, le organizzazioni a difesa dei diritti delle persone con disabilità sono favorevoli all'avamprogetto, ma vorrebbero che il nuovo diritto fosse esteso a più prestazioni. L'Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI è molto scettico circa l'applicazione pratica della modifica di legge proposta.

I principali argomenti addotti dagli oppositori all'avamprogetto sono essenzialmente il fatto che deroga ad alcuni principi fondamentali del diritto delle assicurazioni e che introduce contraddizioni nel sistema. Molto spesso gli si contesta di violare il principio del divieto di assicurazione retroattiva e di non rispettare il principio di equivalenza. Numerosi oppositori sottolineano che creerebbe altre disuguaglianze con altre categorie di lavoratori. Diversi partecipanti hanno evidenziato che l'avamprogetto comporterebbe troppi inconvenienti, soprattutto in termini di oneri finanziari e amministrativi, dato il numero esiguo di casi interessati. Soprattutto, è stato rilevato numerose volte che sarà molto difficile dimostrare che la ricaduta è effettivamente legata da un nesso di causalità con l'infortunio iniziale, il che comporterà un numero molto ridotto di casi accettati e una recrudescenza dei procedimenti giudiziari. Praticamente tutti gli oppositori all'avamprogetto fanno riferimento agli argomenti presentati dal Consiglio federale nel suo rapporto del 28 marzo 2018 sullo stralcio della mozione 11.3811 Darbellay «Colmare le lacune giuridiche nell'assicurazione contro gli infortuni» (18.037).

I partecipanti alla consultazione favorevoli all'avamprogetto hanno sostanzialmente accolto con favore il fatto che la lacuna in questione sia stata colmata e che, grazie a questo nuovo diritto a un'indennità giornaliera, i lavoratori interessati non rischiano più di dover affrontare difficoltà finanziarie insormontabili. Nel complesso, chi è favorevole alla modifica proposta la giudica appropriata e finanziariamente sostenibile, facendo notare che sono garantite la trasparenza e la certezza del diritto. Riconoscono soprattutto la necessità di agire per disciplinare questa problematica. Vari partecipanti alla procedura di consultazione favorevoli all'avamprogetto hanno anche sottolineato che un'assicurazione d'indennità giornaliera obbligatoria, tutelante tutti i lavoratori dalla perdita temporanea di salario, sarebbe una soluzione ideale per colmare tutte le lacune oggetto della mozione 11.3811 Darbellay.

In generale, i pareri sono nettamente favorevoli o totalmente sfavorevoli. Non esistono praticamente sfumature. Parimenti, le proposte di modifiche o miglioramenti sono state pochissime. I partecipanti alla procedura di consultazione sfavorevoli all'avamprogetto contestano lo scopo stesso della mozione e non la modalità che è stata scelta per attuarla. In questo senso, in assenza di reali discussioni tecniche o giuridiche, la consultazione ha dimostrato che la proposta di modifica della LAINF è essenzialmente una questione politica.

Approvazione	Approvazione con modifiche	Rifiuto	Rinuncia ad esprimere un parere	Richiesta di maggiori informazioni
Cantoni				
9	1	8	6	1
SG, AI, BL, NE, FR, VD, VS, AR, SZ	BS	ZH, SH, GR, TG, NW, SO, ZG, AG	JU, LU, OW, UR, GL, TI	BE
Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale				
4	0	1	0	0
PSS, PLR, Alleanza del Centro, I VERDI		UDC		
Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna				
0	0	0	0	0
Associazioni mantello nazionali dell'economia				
2	0	3	1	0
USS, Travail.Suisse,		SIC Svizzera, FER, usam	USI	
Assicuratori e associazioni di assicuratori				
0	0	3	1	0
		AXA, INSAI, ASA	CS LAINF	
Altre organizzazioni interessate				
2	0	1	0	0
Procap, Inclusion Handicap		Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI		
Totale				
17	1	16	8	1

4. I risultati in dettaglio

4.1 Pareri dei Cantoni

SG, AI, BL, NE, FR, VD, VS, AR e SZ approvano l'avamprogetto. **NE** è segnatamente favorevole per evitare che, al termine del periodo previsto dal Codice delle obbligazioni (CO)⁵ durante il quale il datore di lavoro è tenuto a pagare il salario in caso di impedimento al lavoro dell'assicurato, e in attesa di un'eventuale rendita prevista dalla legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)⁶, il lavoratore debba ricorrere all'assistenza sociale e affrontare gravi difficoltà economiche. **NE** e **VD** ritengono che l'avamprogetto rappresenti una soluzione appropriata per colmare la lacuna e che l'aumento dei premi stimato allo 0,5 % sia sostenibile considerate le sfide. **NE** accoglie con favore anche il fatto che l'avamprogetto implichi una modifica della LAINF e precisa che la soluzione delineata nel quadro della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG)⁷ non sarebbe stata appropriata. **AR** approva la modifica proposta ma sottolinea che l'esame della causalità sarà difficile, facendo notare che creerebbe una disparità di trattamento supplementare e avvertendo che il coinvolgimento di due diversi rami delle assicurazioni sociali comporterebbe un onere amministrativo supplementare. **BS** approva la modifica proposta ma auspica che le

⁵ RS 220

⁶ RS 831.20

⁷ RS 834.1

disposizioni transitorie siano modificate al fine di precisare che se l'incapacità lavorativa è iniziata prima dell'entrata in vigore della modifica, il diritto all'indennità giornaliera di cui all'articolo 16 capoverso 2^{bis} sorge con l'entrata in vigore della modifica e si estingue 720 giorni dopo l'inizio dell'incapacità lavorativa o dopo che la perdita di guadagno dovuta all'incapacità lavorativa non è più compensata dal datore di lavoro o da un'assicurazione.

Senza entrare nel merito della questione, **BE** precisa che anche i Cantoni sarebbero interessati poiché le autorità pubbliche pagano i premi di assicurazione contro gli infortuni delle persone che beneficiano dell'aiuto sociale ordinario e nel settore dell'asilo. **BE** ritiene inoltre che l'attuazione dell'avamprogetto potrebbe essere di beneficio a una fascia relativamente ampia di lavoratori che subiscono in Svizzera una ricaduta o i postumi tardivi di un infortunio avvenuto in gioventù in uno Stato dell'UE/AELS o in un Paese terzo (compreso nel settore dell'asilo). **BE** teme anche che la stima del Consiglio federale (1380 casi supplementari all'anno) possa essere sottovalutata e chiede chiarimenti sulle conseguenze finanziarie che i Cantoni e i Comuni devono attendersi. **NW** evidenzia che l'avamprogetto infrange alcuni principi fondamentali del diritto delle assicurazioni sociali, introduce contraddizioni e crea nuove disparità, insistendo sul fatto che introdurre una tale disposizione per i circa mille casi stimati è una questione politica.

ZH, SH, GR, TG, NW, SO, ZG e AG si oppongono formalmente all'avamprogetto. **ZH** evidenzia che l'avamprogetto deroga al principio del divieto di assicurazione retroattiva, crea nuove disparità e genera costi amministrativi aggiuntivi. Sottolinea che concedere questo nuovo diritto anche alle persone non assicurate contro gli infortuni non professionali è contrario al principio di equivalenza tra premi e prestazioni, e che questa nuova indennità giornaliera dovrà essere finanziata da tutti i lavoratori e i datori di lavoro, anche se i beneficiari saranno relativamente pochi. Questa opinione è condivisa anche da **SH, GR, SO, TG, ZG e AG**, che concordano con il parere espresso dal Consiglio federale nel rapporto del 28 marzo 2018 sullo stralcio della mozione Darbellay. **TG e AG** aggiungono che l'incertezza giuridica derivante dalle numerose questioni di delimitazione porterà probabilmente a un aumento dei procedimenti giudiziari, e quindi a costi diretti e indiretti per i servizi statali, e che tali costi sarebbero sproporzionati rispetto alla portata dell'avamprogetto. **SO** insiste sul fatto che l'utilità concreta del progetto per gli assicurati deve essere messa in discussione, in quanto solo raramente gli assicurati potranno fornire la prova del nesso di causalità tra un infortunio subito in gioventù e una ricaduta. **ZG** deplora che le prestazioni supplementari derivanti da questoavamprogetto dovrebbero essere finanziate attraverso i premi e quindi costituirebbero un onere per l'economia e i lavoratori. **TG** sottolinea ancora che la frase contenuta nel rapporto esplicativo «*sulla base del requisito del nesso di causalità tra l'infortunio iniziale e la ricaduta, la percentuale di casi in cui gli assicuratori rifiuteranno di fornire le prestazioni sarà elevata*» (cap. 5.4) si rivela problematica perché può sottintendere che la concessione di questa nuova prestazione si scontrerà con un ostacolo significativo. Poiché i tribunali, per interpretare la legge, si basano tra l'altro sulle spiegazioni contenute nel rapporto esplicativo, **TG** chiede che questa frase venga stralciata al fine di evitare un notevole onere amministrativo e una serie di procedimenti giudiziari. **AG** si rammarica inoltre che l'avamprogetto mescoli due diversi rami delle assicurazioni sociali.

JU non ha osservazioni da fare, considerate le ripercussioni finanziarie molto esigue per il Cantone. **LU, OW, UR, GL e TI** rinunciano a esprimere un parere. **GE e CdC** non hanno risposto.

4.2 Pareri dei partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

PSS accoglie con favore l'avamprogetto, sottolineando che questa modifica di legge sarebbe superflua se fosse in vigore in tutta la Svizzera un'assicurazione d'indennità giornaliera obbligatoria che tuteli tutti i lavoratori contro la perdita temporanea di salario. **Alleanza del Centro** appoggia l'avamprogetto e ritiene che rappresenti un passo importante verso un'assicurazione contro gli infortuni completa ed equa. Approva il fatto che la lacuna sia colmata e che siano garantite la trasparenza e la certezza del diritto. **PLR** riconosce la necessità di agire e sostiene la modifica proposta. È lieto che la lacuna giuridica, che attualmente porta a situazioni insostenibili, sia colmata, e che sia garantita la parità di trattamento. Per quanto concerne il principio del divieto di assicurazione retroattiva e quello di equivalenza, **PLR** fa notare che esistono già oggi alcune eccezioni, per esempio per le malattie genetiche. **I VERDI** appoggiano l'avamprogetto e sono favorevoli in particolare alla prospettiva che le persone assicurate esclusivamente contro gli infortuni professionali in futuro abbiano anche diritto alle indennità giornaliere. **I VERDI** sottolineano, tuttavia, che questo avamprogetto non colma una delle maggiori lacune nell'ambito delle assicurazioni sociali, vale a dire la copertura generale contro la perdita di guadagno da parte di un'assicurazione di indennità giornaliera obbligatoria in caso di malattia.

UDC si oppone all'avamprogetto perché costituisce un'eccezione al divieto di assicurazione retroattiva vigente nelle assicurazioni sociali, segnatamente perché nessun premio LAINF è stato pagato per coprire questo rischio. **UDC** teme che questa soluzione, che riguarda solo pochi casi isolati, comporti un aumento dei procedimenti giudiziari, difficoltà di coordinamento, oneri amministrativi supplementari e un aumento dei premi.

UDF, EAG, PEV, PVL, Lega e PSdL non hanno risposto.

4.3 Pareri delle associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Nessuna di esse si è pronunciata in merito.

4.4 Pareri delle associazioni mantello nazionali dell'economia

USS e **Travail.Suisse** approvano l'avamprogetto. **USS**, pur essendo favorevole, sottolinea che la perdita di guadagno in caso di malattia non è coperta per tutti da un'assicurazione sociale, il che costituisce una situazione problematica e unica nel confronto europeo. Aggiunge che l'obiettivo deve rimanere quello di introdurre per tutti e in tutto il territorio nazionale un'assicurazione d'indennità giornaliera obbligatoria in caso di malattia. È dello stesso parere **Travail.Suisse**, che sottolinea l'importanza di colmare la lacuna, anche se ciò significa assicurare le conseguenze di un evento verificatosi in un momento in cui non esisteva ancora la relativa copertura assicurativa.

SSIC, FER e **usam** respingono l'avamprogetto, segnatamente perché deroga al principio del divieto di assicurazione retroattiva, oltre a comportare difficoltà nel provare il nesso di causalità e a creare una nuova disparità di trattamento sul piano giuridico. **SSIC** ritiene che il numero di casi interessati è troppo esiguo rispetto all'onere amministrativo e finanziario risultante da questi cambiamenti e ricorda che i lavoratori beneficiano in linea di principio della corresponsione del proprio salario in conformità all'articolo 324a CO. Rimanda inoltre agli argomenti addotti dal Consiglio federale nel suo rapporto del 28 marzo 2018 sullo stralcio della mozione Darbelley. **FER** ritiene che la lacuna può essere colmata dal versamento del salario in virtù dell'obbligo del datore di lavoro (art. 324a e 324b CO) o stipulando un'assicurazione facoltativa contro la perdita di guadagno. Pensa, inoltre, che l'avamprogetto creerebbe nuove disparità, provocherebbe maggiori oneri amministrativi e finanziari, e violerebbe il principio della certezza del

diritto. **usam** giunge alla conclusione che la mozione non può essere attuata in modo ragionevole, che viola importanti principi del diritto delle assicurazioni sociali (p. es. il divieto di assicurazione retroattiva) e suggerisce di non attuare affatto la mozione Darbellay. **usam** teme inoltre che la modifica proposta comporti procedure complesse e costose, innescando numerose controversie e contenziosi, e ritiene che il rapporto tra i vantaggi per un numero esiguo di assicurati e i costi per il settore assicurativo nel suo complesso sia sfavorevole.

USI non ha voluto esprimere un parere, lasciando ai propri membri la libertà di farlo. **economiesuisse**, **USC**, **ASB** e **SIC Svizzera** non hanno risposto.

4.5 Pareri degli assicuratori, delle loro associazioni e delle altre cerchie interessate

INSAI, **ASA**, **AXA** e **santésuisse** respingono l'avamprogetto.

AXA ritiene che l'avamprogetto sia in contraddizione con i principi fondamentali del diritto delle assicurazioni (divieto di assicurazione retroattiva), che crei nuove disparità e causi problemi di attuazione e di coordinamento, nonché un notevole onere burocratico segnatamente per stabilire la causalità. **AXA** sottolinea che l'onere amministrativo potrebbe eventualmente essere leggermente ridotto se il nuovo disciplinamento limitasse l'obbligo di prestazione in caso di ricaduta agli eventi iniziali verificatisi in Svizzera, o se escludesse le conseguenze puramente psichiche. **AXA** deplora anche l'incertezza giuridica che l'avamprogetto causerebbe e chiede di apportare precisazioni sulla riduzione delle prestazioni in caso di colpa dell'assicurato o di atti temerari (art. 37 e 39 LAINF) o sulla questione di sapere se il diritto alle prestazioni per la durata prevista di 720 giorni debba essere accordato un'unica volta o più volte. **santésuisse** si rammarica che l'avamprogetto contraddica la logica e la sistematica della LAINF, che provochi numerose incoerenze nell'armonizzazione tra le prestazioni di indennità giornaliera della LAINF e i costi di guarigione della LAMal e, infine, che crei nuove disparità tra gli assicurati. Il limite di età fissato a 25 anni è difficile da giustificare per **santésuisse**, la quale evidenzia che una categoria di lavoratori viene favorita contro ogni logica attuariale, con conseguente violazione del principio di equivalenza.

INSAI comprende la richiesta dell'autore della mozione ma ritiene che non possa essere attuata senza ingerire nel sistema dell'assicurazione contro gli infortuni e senza creare nuove disparità. Si rammarica che l'avamprogetto violi il divieto di assicurazione retroattiva e fa notare che, a causa della difficoltà di addurre la prova richiesta del nesso di causalità, il diritto all'indennità sarà spesso respinto. **INSAI** ricorda che le riserve espresse nel rapporto del Consiglio federale del 28 marzo 2018 persistono e che la nuova copertura assicurativa solleverà numerose questioni in fase di applicazione e darà pertanto luogo a numerosi contenziosi.

INSAI ha inoltre comunicato alcune riflessioni relative alla futura applicazione dell'avamprogetto e suggerisce un certo numero di modifiche giuridiche e tecniche atte a migliorarlo, qualora venisse accolto. Riferendosi all'articolo 8 capoverso 3 LAINF, **INSAI** ritiene che la locuzione «*infortunio non assicurato secondo la LAINF*» debba essere sostituita con «*infortunio non assicurato in virtù dell'assicurazione obbligatoria svizzera contro gli infortuni*». Si chiede se le basi legali esistenti nella legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)⁸ e nella legislazione sull'assicurazione contro gli infortuni siano sufficienti per rifiutare o ridurre le prestazioni in caso di colpa dell'assicurato, di esposizione a pericoli o di partecipazione ad atti temerari. Si interroga sul riconoscimento delle lesioni corporali parificabili a un infortunio, sapendo che le prassi sono cambiate nel tempo e sottolinea che le malattie professionali derivanti da attività svolte all'estero o in Svizzera, ma non

⁸ RS 830.1

assicurate dalla LAINF o dalla precedente legge federale del 13 giugno 1911 sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (LAMI)⁹ sono prese in considerazione come base per le richieste di risarcimento. Si domanda se gli assicuratori LAINF dovrebbero erogare anche le prestazioni per lesioni causate all'infortunato durante la cura medica (art. 6 cpv. 3 LAINF). Formalmente, **INSAI** propone di modificare la formulazione dell'articolo 16 capoverso 2^{bis} LAINF, in modo da fare emergere più chiaramente che la persona deve essere assicurata secondo la LAINF al momento dell'insorgenza della ricaduta o dei postumi tardivi. **INSAI** si chiede quando scatta l'obbligo di notificare l'infortunio. Prevede problemi di coordinamento tra i due assicuratori chiamati a intervenire, ovvero la cassa malati per l'assunzione delle spese mediche e l'assicuratore contro gli infortuni per il versamento delle indennità giornaliere. Si interroga in merito al tema delle misure necessarie alla cura adeguata dell'assicurato che l'assicuratore contro gli infortuni può ordinare (art. 48 LAINF), sapendo che l'assunzione delle spese mediche incombe alla cassa malati, e in merito ai costi degli esami complementari che dovranno essere effettuati per stabilire il diritto all'indennità. **INSAI** chiede di chiarire l'aspetto della durata massima effettiva dell'indennizzo (720 giorni), e si domanda se si tratta di una scadenza quadro o al contrario se tale scadenza si applichi a ogni ricaduta. Si rammarica che l'articolo 77 LAINF e l'articolo 99 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF¹⁰), che disciplinano l'obbligo alle prestazioni in caso di più datori di lavoro, non forniscano una risposta soddisfacente ai conflitti che potrebbero insorgere. Teme che la sussidiarietà potrebbe comportare un potenziale conflitto con il disciplinamento di cui all'articolo 28 capoverso 2 della legge federale del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI¹¹). Auspicicherebbe anche ricevere da parte del datore di lavoro o di un'assicurazione informazioni più precise in merito alla compensazione della perdita di guadagno dovuta all'incapacità lavorativa, e in particolare in merito alla questione se l'assicuratore LAINF debba coprire una parte di detta compensazione se non raggiunge un determinato importo. Infine, per quanto concerne le disposizioni transitorie, **INSAI** propone una nuova formulazione volta a precisare che il diritto all'indennità giornaliera nell'ambito delle disposizioni transitorie inizia solo al termine di ogni compensazione della perdita di guadagno, e non all'inizio dell'incapacità lavorativa.

ASA condivide pienamente le spiegazioni e le conclusioni del Consiglio federale espresse nel suo rapporto del 28 marzo 2018, e ritiene che l'avamprogetto crei nuove disparità e rappresenti una grave ingerenza in un sistema ormai collaudato, armonizzato e coordinato di costi di guarigione e prestazioni a breve e a lungo termine. Si rammarica che l'avamprogetto implichi due assicurazioni sociali, una erogante le sue prestazioni in funzione di un catalogo esaustivo (LAMal) e l'altra operante secondo il principio delle prestazioni in natura (LAINF), e che il rapporto esistente fra le due assicurazioni non sia chiarito. **ASA** sottolinea che le disposizioni proposte sono del tutto estranee alla LAINF e creerebbero problemi al datore di lavoro. È dispiaciuta che il coordinamento delle indennità giornaliere con la rendita non sia più garantito e solleva un certo numero di aspetti tecnici che potrebbero essere fonte di problemi (fatturazione, applicazione, coordinamento). Fa notare che l'impegno richiesto dal trattamento dei casi, segnatamente per chiarire la causalità in caso di ricadute e postumi tardivi riconducibili a infortuni avvenuti all'estero, sono sproporzionati in confronto all'obiettivo della soluzione proposta. **ASA** ritiene che il disciplinamento proposto, privilegiando gli infortuni di bambini, adolescenti e giovani adulti, è scioccante, viola il principio di equivalenza vigente nella LAINF e risulta non conforme all'articolo 8 della Costituzione federale¹² (principio dell'uguaglianza).

Per concludere, **ASA** chiede di respingere l'avamprogetto perché cerca di disciplinare un problema marginale, contiene regole estranee al sistema, insolite, lacunose e poco chiare, destinate a una cerchia ristretta di persone, e perché comporterebbe un onere amministrativo considerevole e costi a carico di tutti gli assicurati. **ASA** ricorda che già oggi gli assicuratori privati

⁹ FF 1911 III 815

¹⁰ RS 832.202

¹¹ RS 837.0

¹² RS 101

propongono nei loro prodotti collettivi di assicurazione contro gli infortuni o di assicurazione malattie complementare soluzioni che coprono le ricadute o i postumi tardivi di infortuni avvenuti in un'epoca in cui non esisteva la copertura LAINF, e che numerosi datori di lavoro dispongono di tali assicurazioni su base volontaria o in virtù delle disposizioni di un contratto collettivo di lavoro (CCL).

INSAI e **ASA** ritengono inoltre che il nuovo articolo 115b, che prevede che il Consiglio federale emanì disposizioni d'esecuzione, non contenga le tutele richieste dalla giurisprudenza e debba essere stralciato, soprattutto perché le deleghe specifiche necessarie per attuare la mozione sono già contenute nella LAINF.

Ritenendosi interessata, come gli altri assicuratori LAINF, ma solo in misura limitata, **CS LAINF** si astiene dal fare commenti. **IGUV** non ha risposto.

4.6 Pareri delle altre organizzazioni interessate

Procap e **Inclusion Handicap** sono favorevoli all'avamprogetto e ricordano che la lacuna da colmare attraverso il presente avamprogetto è dovuta al fatto che la Svizzera non conosce un'assicurazione obbligatoria d'indennità giornaliera in caso di malattia per tutti i lavoratori. Le due organizzazioni sono dell'opinione che l'avamprogetto dovrebbe dare diritto a tutte le prestazioni assicurative della LAINF e non soltanto alle indennità giornaliere. Ritengono anche che la durata di tale diritto non debba essere limitata a 720 giorni, ma debba estinguersi con il ripristino della piena capacità lavorativa, il diritto a una rendita o la morte dell'assicurato. Menzionano anche gli studenti salariati e gli stagisti, e propongono di integrare l'articolo 15 LAINF al fine di risolvere il problema del loro guadagno assicurato.

L'**Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI** ritiene che la proposta di legge, anche se ispirata da buone intenzioni, comporterà problemi di applicazione pratica in un grande numero di casi. Poiché sarà molto difficile dimostrare l'esistenza di un nesso causale naturale e adeguato tra l'evento iniziale e il danno alla salute constatato, sorgerà un gran numero di controversie. L'**Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI** precisa inoltre che, in qualità di ufficio di mediazione, le controversie che gestisce in caso di ricadute o di postumi tardivi inizialmente non assicurati riguardano quasi esclusivamente i costi di guarigione, e la questione di chi debba pagare le indennità giornaliera gli viene sottoposta solo molto raramente.

FRC, ASCI, SKS, kf, DVSP, FSP e **Agile** non hanno espresso alcun parere.

5. Allegato - Elenco dei destinatari e partecipanti alla procedura di consultazione

Cantoni

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
AG	Staatskanzlei des Kantons Aargau Chancellerie d'État du canton d'Argovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Argovia
AI	Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Interno
AR	Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden Chancellerie d'État du canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures Cancelleria dello Stato del Cantone di Appenzello Esterno
BE	Staatskanzlei des Kantons Bern Chancellerie d'État du canton de Berne Cancelleria dello Stato del Cantone di Berna
BL	Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft Chancellerie d'État du canton de Bâle-Campagne Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Campagna
BS	Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt Chancellerie d'État du canton de Bâle-Ville Cancelleria dello Stato del Cantone di Basilea Città
FR	Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg Chancellerie d'État du canton de Fribourg Cancelleria dello Stato del Cantone di Friburgo
GE	Chancellerie d'Etat du Canton de Genève Chancellerie d'État du canton de Genève Cancelleria dello Stato del Cantone di Ginevra
GL	Staatskanzlei des Kantons Glarus Chancellerie d'État du canton de Glaris Cancelleria dello Stato del Cantone di Glarona
GR	Standeskanzlei des Kantons Graubünden Chancellerie d'État du canton des Grisons Cancelleria dello Stato del Cantone dei Grigioni
JU	Chancellerie d'Etat du Canton du Jura Chancellerie d'État du canton du Jura Cancelleria dello Stato del Cantone del Giura
NE	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel Chancellerie d'État du canton de Neuchâtel Cancelleria dello Stato del Cantone di Neuchâtel
NW	Staatskanzlei des Kantons Nidwalden Chancellerie d'État du canton de Nidwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Nidvaldo
OW	Staatskanzlei des Kantons Obwalden Chancellerie d'État du canton d'Obwald Cancelleria dello Stato del Cantone di Obvaldo
SG	Staatskanzlei des Kantons St. Gallen Chancellerie d'État du canton de St-Gall Cancelleria dello Stato del Cantone di San Gallo

SH	Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen Chancellerie d'État du canton de Schaffhouse Cancelleria dello Stato del Cantone di Sciaffusa
SO	Staatskanzlei des Kantons Solothurn Chancellerie d'État du canton de Soleure Cancelleria dello Stato del Cantone di Soletta
SZ	Staatskanzlei des Kantons Schwyz Chancellerie d'État du canton de Schwytz Cancelleria dello Stato del Cantone di Svitto
TG	Staatskanzlei des Kantons Thurgau Chancellerie d'État du canton de Thurgovie Cancelleria dello Stato del Cantone di Turgovia
TI	Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino Chancellerie d'État du canton du Tessin Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
UR	Standeskanzlei des Kantons Uri Chancellerie d'État du canton d'Uri Cancelleria dello Stato del Cantone di Uri
VD	Chancellerie d'État du Canton de Vaud Chancellerie d'État du canton de Vaud Cancelleria dello Stato del Cantone di Vaud
VS	Chancellerie d'État du Canton du Valais Chancellerie d'État du canton du Valais Cancelleria dello Stato del Cantone del Vallese
ZG	Staatskanzlei des Kantons Zug Chancellerie d'État du canton de Zoug Cancelleria dello Stato del Cantone di Zugo
ZH	Staatskanzlei des Kantons Zürich Chancellerie d'État du canton de Zurich Cancelleria dello Stato del Cantone di Zurigo
KdK CdC CdC	Konferenz der Kantonsregierungen Conférence des gouvernements cantonaux Conferenza dei Governi cantonali

Partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro
EAG	Ensemble à Gauche
EDU UDF UDF	Eidgenössisch-Demokratische Union Union démocratique fédérale Unione democratica federale
EVP PEV PEV	Evangelische Volkspartei der Schweiz Parti évangélique suisse Partito evangelico svizzero
FDP PLR PLR	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali

GLP PVL PVL	Grünliberale Partei Parti vert'libéral Partito verde-liberale
GRÜNE Les VERT-E-S I VERDI	GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI Svizzera
Lega	Lega dei Ticinesi
PDA PST PSdL	Partei der Arbeit Parti suisse du travail Partito svizzero del lavoro
SPS PSS PSS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz Parti socialiste suisse Partito socialista svizzero
SVP UDC UDC	Schweizerische Volkspartei Union démocratique du centre Unione democratica di Centro

Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
SAB SAB SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna
SGV ACS ACS	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri
SSV UVS UCS	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere

Associazioni mantello nazionali dell'economia

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
Economiesuisse	Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
FER	Fédération des Entreprises Romandes
KV Schweiz SEC Suisse SIC Svizzera	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
SAV UPS USI	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
SBV USP USC	Schweizerischer Bauernverband Union suisse des paysans Unione svizzera dei contadini
SBV ASB ASB	Schweizerische Bankiervereinigung Association suisse des banquiers Associazione svizzera dei banchieri

SBV	Schweizerischer Baumeisterverband
SSE	Société Suisse des Entrepreneurs
SSIC	Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
SGB	Schweiz. Gewerkschaftsbund
USS	Union syndicale suisse
USS	Unione sindacale svizzera
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband
usam	Union suisse des arts et métiers
usam	Unione svizzera delle arti e mestieri
Travail.Suisse	Travail.Suisse

Assicuratori, associazioni di assicuratori e altre cerchie interessate

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
AXA	AXA Assurance SA AXA Versicherungen AG AXA Assicurazioni SA
EK UVG CS LAA CS LAINF	Ersatzkasse UVG Caisse supplétive LAA Cassa suppletiva LAINF
IGUV CAA	IG Übrige Versicherer Communauté des autres assureurs
Suva CNA INSAI	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni
SVV ASA ASA	Schweizerischer Versicherungsverband Association Suisse d'Assurances Associazione Svizzera d'Assicurazioni
Santésuisse	Verband der Schweizer Krankenversicherer Les assureurs-maladie suisses Gli assicuratori malattia svizzeri

Altre organizzazioni interessate

Abk. Abrév. Abbrev.	Adressaten / Destinataires / Destinatari
Agile	Schweizer Dachverband der Selbsthilfe- und Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen Faîtière suisse des organisations d'entraide et d'autoreprésentation de personnes avec handicap
ACSI	Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana
DVSP	Dachverband Schweizerische Patientenstelle Fédération suisse des patients
FRC	Fédération romande des consommateurs
FSP	Fédération suisse des patients
Inclusion Handicap	Dachverband der Behindertenorganisationen Schweiz Association faîtière des organisations suisses de personnes handicapées

kf	Konsumentenforum Forum des consommateurs Forum dei consumatori
Procap	Schweizerischer Invalidenverband Association suisse des invalides Associazione svizzera degli invalidi
SKS	Stiftung für Konsumentenschutz Fondation pour la protection des consommateurs Fondazione per la protezione dei consumatori
Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI	Ombudsman der Privatversicherung und der Suva Ombudsman de l'assurance privée et de la CNA Ombudsman dell'assicurazione privata e dell'INSAI