

04.025

**Messaggio
relativo alla legge federale sul trasferimento della gestione
dell'assicurazione militare all'INSAI**

del 12 maggio 2004

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di legge federale sul trasferimento della gestione dell'assicurazione militare all'INSAI.

Nel contempo vi preghiamo di togliere di ruolo l'intervento parlamentare seguente:

2004 M 03.3346 Assicurazione militare. Esecuzione
(S 1.10.03, Stähelin, N 1.3.04)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

12 maggio 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'assicurazione militare (AM) ha come fondamento gli articoli 59 capoverso 5 e 61 capoverso 5 della Costituzione federale e la legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM). Essa risponde di tutte le affezioni e dei danni economici subiti dalle persone che compiono un servizio personale per conto della Confederazione nell'ambito del mantenimento della sicurezza e della pace. Sono segnatamente assicurati il servizio militare, il servizio di protezione civile e il servizio civile, gli interventi del Corpo svizzero di aiuto umanitario, le azioni di mantenimento della pace e di buoni uffici della Confederazione. Le prestazioni dell'AM sono finanziate per la maggior parte con i fondi della cassa generale della Confederazione e sono quindi gratuite per la maggior parte degli assicurati. L'AM è gestita dall'Ufficio federale dell'assicurazione militare (UFAM).

Esercito XXI e Protezione civile XXI comporteranno per l'AM una diminuzione del numero dei casi da trattare, segnatamente nella categoria dei militari di milizia. Anche l'INSAI constata una riduzione del numero degli assicurati, in seguito al calo dell'occupazione nel settore secondario a vantaggio del terziario. Inoltre, nonostante le differenze tra la LAM e la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF), l'AM e l'INSAI presentano non poche analogie sul piano delle prestazioni assicurative e del trattamento dei casi assicurativi.

Con il presente disegno si intende quindi modificare la LAM, la LAINF e la legge sul Controllo delle finanze del 28 giugno 1967 in modo da creare le basi legali necessarie per permettere al Consiglio federale di trasferire, mediante ordinanza, la gestione dell'AM all'INSAI. Per legge vengono fissate unicamente le condizioni di base per la gestione dell'AM da parte dell'INSAI. Le condizioni concrete, come l'organizzazione dell'AM, sono stabilite in un accordo tra la Confederazione e l'INSAI.

L'AM continuerà ad essere gestita anche dall'INSAI conformemente alla LAM come assicurazione sociale specifica. Le prestazioni assicurative e le spese amministrative continueranno ad essere a carico della Confederazione. Le modifiche proposte sono pertanto di natura puramente organizzativa e non hanno ripercussioni dirette sulle prestazioni dell'AM.

La gestione dell'AM da parte dell'INSAI come assicurazione sociale specifica permetterà a medio e soprattutto lungo termine, ma in parte anche già a breve termine, di creare sinergie nell'esecuzione delle due assicurazioni sociali (AM e assicurazione infortuni). Ne risulterà una diminuzione delle spese amministrative, che ammontano a 25,5 milioni di franchi circa tenuto conto delle prestazioni fornite da tutti gli organi della Confederazione a favore dell'AM. Ulteriori risparmi saranno realizzati nel settore delle prestazioni assicurative con l'introduzione del «new case management», che persegue una rapida reintegrazione degli assicurati per evitare di dover versare rendite onerose, e grazie all'accesso facilitato degli assicurati dell'AM alla riabilitazione e al reinserimento professionale dell'INSAI.

L'accordo tra la Confederazione e l'INSAI prevede che durante i primi tre anni dal trasferimento, la prima versi al secondo un importo forfettario per coprire le spese amministrative generate dalla gestione dell'AM. Sulla base di un importo di 25,5 milioni di franchi circa, corrispondente al totale delle spese amministrative dell'AM sostenute nel 2002 dalla Confederazione, l'importo forfettario da versare all'INSAI è fissato a 25,8 milioni di franchi per incominciare e sarà in seguito adeguato al rincaro. L'importo forfettario è quindi leggermente più elevato, in valori nominali, di quello in parte stimato delle spese amministrative per il 2002. In compenso, le spese di trasferimento, stimate a circa 15 milioni di franchi dall'INSAI, saranno a carico di quest'ultimo. A partire dal quarto anno, la Confederazione rimborserà solamente le spese amministrative effettive all'INSAI. Quest'ultimo s'impegnerà a ridurre le spese amministrative di almeno il 10 % dell'importo forfettario citato. Grazie alle sinergie e al calo del numero dei casi da trattare, le spese amministrative dell'AM si ridurranno con ogni probabilità già a medio termine di circa 3 milioni di franchi, ovvero di un importo superiore a quello minimo, fissato al 10 %.

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Contesto

1.1.1 L'assicurazione militare (AM)

L'AM copre tutte le affezioni subite dalle persone che compiono un servizio personale per conto della Confederazione nell'ambito del mantenimento della sicurezza e della pace. Sono segnatamente assicurati il servizio militare, il servizio di protezione civile e il servizio civile, gli interventi del Corpo svizzero di aiuto umanitario nonché le azioni di mantenimento della pace e di buoni uffici della Confederazione. L'AM prende a carico tutte le menomazioni della salute fisica e psichica subite dagli assicurati come pure i danni economici derivanti da queste menomazioni, indipendentemente dal fatto che siano dovute a malattie o infortuni.

L'AM, che è un sistema di assicurazione sociale autonomo ma coordinato con le altre assicurazioni sociali, offre un ampio ventaglio di prestazioni. Oltre ad assumere le spese di trattamento e di cura e a versare indennità giornaliere, rendite d'invalidità, rendite per superstiti e rendite per menomazione dell'integrità, prende ad esempio a carico anche provvedimenti d'integrazione, indennizza le spese di formazione professionale e il ritardo subito in questa formazione e versa indennità agli indipendenti.

L'obbligo di fornire prestazioni assicurative discende dalla Costituzione federale (art. 59 cpv. 5 e 61 cpv. 5) e dalla legge federale del 19 giugno 1992 sull'assicurazione militare (LAM; RS 833.1), entrata in vigore il 1° gennaio 1994.

L'assicurazione è in gran parte gratuita per gli aventi diritto. Le prestazioni dell'AM sono finanziate con i fondi della cassa generale della Confederazione. Solo una piccola parte è finanziata tramite premi, dovuti da quegli assicurati a titolo professionale (ad es. istruttori dell'esercito o della protezione civile, membri del corpo della guardia delle fortificazioni o della squadra di vigilanza) che una volta in pensione aderiscono all'assicurazione facoltativa dell'AM. Nel programma di sgravio 2003 è previsto di chiedere il versamento di un premio anche agli assicurati a titolo professionale in attività (cfr. FF 2003 7021 segg.; 7032; RU 2004 1633 segg.; 1644).

L'AM è gestita dall'Ufficio federale dell'assicurazione militare (UFAM). L'UFAM, che dal 1984 fa parte del Dipartimento federale dell'interno (DFI), conta attualmente 156 posti di lavoro. Nel 2002 ha trattato 56 000 casi assicurativi, di cui 26 000 erano casi semplici, liquidati mediante semplice pagamento delle fatture e senza notifica all'assicurato.

1.1.2 Contesto particolare

Con l'attuazione delle riforme *Esercito XXI* e *Protezione civile XXI* occorre mettere in conto una diminuzione generale dei giorni di servizio. Le ripercussioni di queste riforme varieranno però da una categoria di assicurati all'altra. Per quella dei militari di milizia, che è la più numerosa, si calcola comunque un calo del 7–8 % dei giorni di servizio rispetto a Esercito 95.

La diminuzione dei giorni di servizio si ripercuoterà immancabilmente sul numero dei casi a carico dell'AM, anche se non è possibile fare pronostici precisi al riguardo, in quanto il numero dei casi assicurativi dipenderà non solo dai giorni di servizio ma anche dai rischi connessi a tali servizi. I membri di SWISSCOY ad esempio, il cui contingente è triplicato, sono presumibilmente esposti a rischi maggiori per la salute che non altri assicurati.

Anche la nuova procedura di reclutamento fa presagire in ultima analisi, grazie all'intensificazione degli esami medici, ripercussioni positive sul numero dei casi assicurativi.

Pure l'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) constata una diminuzione del numero degli assicurati. Gran parte delle persone affiliate obbligatoriamente all'INSAI è infatti costituita da lavoratori esposti a un elevato rischio d'incidenti, quelli del settore secondario (industria, edilizia, trasporti e commercio). Questo settore registra da alcuni anni un calo dell'occupazione a vantaggio del terziario (servizi). La diminuzione degli assicurati avrà anche per l'INSAI ripercussioni sul numero dei casi da trattare.

È in questo contesto che il consigliere agli Stati Philipp Stähelin, riprendendo la proposta che aveva già avanzato nell'interpellanza del 21 giugno 2000 (00.3316), ha chiesto nella mozione del 19 giugno 2003 (03.3346) al Consiglio federale di creare le basi legali necessarie per il trasferimento delle attività dell'AM all'INSAI. Secondo l'autore della mozione, le menomazioni della salute e i danni economici subiti dalle persone in servizio devono restare a carico della Confederazione, come sancito dalla Costituzione e dalla LAM. A suo avviso, gli organi dell'INSAI vanno inoltre adeguati in modo da tener conto degli interessi degli assicurati dell'AM, e l'INSAI dovrebbe rilevare gli impiegati dell'AM. Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione il 1° ottobre 2003 e il Consiglio nazionale il 1° marzo 2004.

Già il 30 aprile 2003, il Consiglio federale aveva incaricato il DFI di costituire un gruppo di progetto che esaminasse tutte le questioni legate a un rafforzamento della collaborazione tra l'UFAM e l'INSAI, compresa la possibilità di trasferire all'INSAI la gestione dell'AM come sistema di assicurazione sociale specifico. Il gruppo di progetto, diretto dall'UFAM, era formato da rappresentanti dell'INSAI, dell'Ufficio federale di giustizia, del Servizio sociale dell'esercito del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport, dell'Amministrazione federale delle finanze, dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e della Segreteria generale del DFI. In qualità di esperto esterno ha inoltre preso parte ai lavori il professor Edwin Rühli, già direttore dell'*Institut für betriebswirtschaftliche Forschung* dell'Università di Zurigo.

Dai lavori del gruppo di progetto è risultato chiaramente che la soluzione del trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI era da preferire a una semplice collaborazione rafforzata tra l'UFAM e l'INSAI.

1.2

La soluzione proposta: creare le basi legali necessarie per il trasferimento all'INSAI della gestione dell'AM come assicurazione sociale specifica

Con il presente progetto si intende, conformemente tra l'altro alla mozione Stähelin, modificare la LAM, la legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20) e la legge federale del 28 giugno 1967 sul Controllo federale delle finanze (LCF; RS 614.0) ed effettuare alcuni piccoli adeguamenti in altri atti normativi, in modo da creare le basi legali necessarie affinché il Consiglio federale possa trasferire, tramite ordinanza, la gestione dell'AM all'INSAI. Le condizioni concrete della gestione dell'AM da parte dell'INSAI sono stabilite inoltre in un accordo tra la Confederazione e l'INSAI.

Le modifiche proposte sono di natura puramente organizzativa. L'AM deve continuare ad essere gestita anche dall'INSAI come assicurazione sociale specifica secondo la LAM. Le spese amministrative e le prestazioni dell'AM continueranno ad essere finanziate dalla Confederazione nella misura in cui non saranno coperte dai premi degli assicurati a titolo professionale o dai proventi del regresso.

1.3

Motivazione e valutazione delle soluzioni proposte

Le modifiche legislative proposte sono necessarie per i seguenti motivi.

Conformemente all'articolo 81 capoverso 1 LAM, l'AM è gestita dall'UFAM. Secondo l'articolo 8 capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010), il Consiglio federale definisce un'organizzazione razionale dell'amministrazione federale e la modifica quando le circostanze lo richiedono; in questo contesto può derogare a disposizioni organizzative di altre leggi. Ma tale competenza è limitata agli organi interni all'amministrazione federale e non si estende ad enti di diritto pubblico come l'INSAI (cfr. FF 2001 3437 segg.). Così, in virtù della LOGA, il Consiglio federale potrebbe decidere di integrare l'AM in un'unità amministrativa interna all'amministrazione federale, ma non può trasferirla all'INSAI.

Inoltre, i compiti dell'INSAI, ente di diritto pubblico della Confederazione, sono regolati per legge, e precisamente nella LAINF (gestione dell'assicurazione contro gli infortuni, art. 58 cpv. 1, 61 cpv. 2 e 66 LAINF; esecuzione delle disposizioni sulla prevenzione degli infortuni e malattie professionali, art. 85 cpv. 1 LAINF; promovimento della prevenzione degli infortuni non professionali, art. 88 cpv. 1 LAINF). Una gestione dell'AM da parte dell'INSAI oltrepasserebbe quindi i limiti dell'attuale LAINF.

Infine, secondo l'articolo 19 capoverso 1 LCF attualmente in vigore, l'INSAI non sottostà alla vigilanza finanziaria del Controllo federale delle finanze. Le spese dell'INSAI (ad es. le prestazioni assicurative, le spese amministrative e le misure di prevenzione) vengono infatti coperte con i premi pagati dagli assicurati e dai loro datori di lavoro (art. 92 cpv. 2 LAINF). L'attività dell'AM, invece, è finanziata per la maggior parte con i fondi della cassa generale della Confederazione. La vigilanza finanziaria esercitata dal Controllo federale delle finanze sull'AM deve quindi essere mantenuta, il che richiede una precisazione nella LCF.

Nonostante le differenze tra la LAM e la LAINF, l'AM e l'INSAI presentano importanti analogie in non pochi settori. Entrambe le assicurazioni assumono ad esempio le spese di trattamento, versano indennità giornaliera in caso d'incapacità lavorativa e corrispondono rendite d'invalidità e rendite per superstiti. Anche il trattamento dei casi assicurativi e quello delle azioni di regresso è simile.

Il trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI permetterà pertanto di creare sinergie sul medio e lungo periodo, nonché addirittura a breve termine per quanto concerne i compiti di stato maggiore (ad es. per il servizio medico, il controlling, le statistiche e il servizio del personale). In vista anche e soprattutto della diminuzione dei casi assicurativi, ne risulterà anzitutto per l'AM, ma anche per l'INSAI, un'ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

Inoltre, l'AM potrà profittare del *new case management* già introdotto dall'INSAI. Si tratta di un nuovo modo di trattare casi complessi che si prefigge, in collaborazione con tutte le parti coinvolte (ad es. i medici e i datori di lavoro), una rapida reintegrazione dell'assicurato, tra l'altro per evitare di dover versare rendite onerose. L'AM beneficerà altresì direttamente della grande esperienza dell'INSAI in materia di prevenzione, come pure in materia di riabilitazione e di reinserimento professionale grazie all'accesso facilitato – in quanto concesso a tariffe preferenziali – dei propri assicurati alle cliniche di riabilitazione dell'INSAI (Sion e Bellikon).

L'INSAI, dal canto suo, vedrà rafforzata la sua posizione sul piano strategico, assumendo un'attività finora direttamente esercitata dalla Confederazione. Inoltre, sarà confrontato con il trattamento di casi di malattia non professionale.

1.4 Ripercussioni del trasferimento sulle prestazioni dell'AM

Il trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI non avrà ripercussioni dirette sul settore delle prestazioni dell'AM. Per principio, modifiche in questo settore sono possibili unicamente tramite una revisione delle relative disposizioni della LAM. L'accesso facilitato degli assicurati dell'AM alle cliniche di riabilitazione dell'INSAI e soprattutto il *new case management* porteranno però comunque a riduzioni nel settore delle prestazioni, e segnatamente in quello delle rendite.

Indipendentemente dal trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI, le prestazioni dell'AM saranno sottoposte a un esame approfondito che terrà conto delle altre assicurazioni sociali. I lavori sono già stati avviati. I risultati, come pure i provvedimenti da prendere, saranno sottoposti alle Camere federali nel corso della legislatura 2003–2007.

1.5 Risultati della procedura preliminare

Dato che la misura proposta è di carattere organizzativo e non riguarda i Cantoni, invece di svolgere una procedura di consultazione formale, il DFI si è rivolto il 16 febbraio 2004 per iscritto ai partiti politici e alle cerchie interessate per chiedere il loro avviso. Entro il 15 marzo 2004, termine di scadenza, sono pervenuti all'AM 20 pareri.

Tutti i partiti politici che si sono pronunciati (UDC, PS, PLR e PPD) approvano il disegno.

L'UDC chiede però, sul lungo periodo, risparmi superiori a 3 milioni di franchi all'anno sul piano amministrativo e l'adeguamento delle prestazioni dell'AM alle condizioni abituali dell'INSAI. Ma l'UDC insiste anche sul fatto che l'AM deve essere mantenuta in seno all'INSAI come divisione specializzata e dotata di conoscenze appropriate nel settore militare. Il PLR considera il disegno come un passo importante, ma ritiene che in una fase successiva le prestazioni dell'AM, anche se ancora giustificate, dovranno essere prese a carico dalle altre assicurazioni sociali.

Anche la maggior parte (12) delle organizzazioni consultate ha espressamente approvato il progetto.

Solo quattro organizzazioni hanno sollevato un'obiezione di principio: l'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA), Gli assicuratori malattia svizzeri (santésuisse), l'Associazione dei pazienti militari svizzeri (APMS) e l'Unione svizzera degli imprenditori (UPS). Secondo loro, il trasferimento non dovrebbe avvenire prima che siano noti i risultati dell'esame dettagliato cui si prevede di sottoporre le prestazioni dell'AM. L'ASA, santésuisse e l'UPS ritengono che bisogna altresì attendere i risultati dello studio approfondito in corso sulla situazione futura dell'INSAI e che dovrebbe essere indetto un concorso pubblico per consentire anche ad altre organizzazioni interessate di presentare un'offerta per la gestione dell'AM. Al riguardo occorre dire che l'esame dettagliato delle prestazioni dell'AM e soprattutto l'interpretazione dei risultati dell'analisi dei costi e degli utili commissionata dal DFI in materia di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni richiedono tempo. Il previsto trasferimento dell'AM all'INSAI non pregiudica comunque tali studi approfonditi. Qualora a medio termine in materia di AM o di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni si dovesse effettivamente decidere di cambiare il sistema in modo tale da risultare incompatibile con una gestione dell'AM da parte dell'INSAI, il Consiglio federale non esiterebbe a prendere i provvedimenti che s'imporrebbero e, se necessario, a scorporare l'AM dall'INSAI.

Anche la questione finanziaria ha suscitato osservazioni. Secondo l'UPS e l'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM), occorre assicurare che la Confederazione assuma tutte le spese amministrative dell'AM, al fine di evitare che l'AM debba essere sovvenzionata con fondi dell'assicurazione infortuni. Una preoccupazione, questa, di cui si tiene in linea di massima conto. L'INSAI si impegna ad assumere le spese del trasferimento che non vengono coperte dall'eccedenza dell'importo forfetario ricevuto nei primi tre anni (cfr. n. 3.1). Tuttavia, questo impegno dell'INSAI, limitato nel tempo e sul piano quantitativo, è non solo indispensabile, ma anche ragionevole. In effetti, se la Confederazione dovesse sopportare sin dall'inizio anche tutte le spese del trasferimento, tale operazione non sarebbe pressoché più conveniente per la Confederazione dal punto di vista finanziario, neanche a medio termine. Va inoltre detto che il know-how dell'AM torna utile in ultima analisi anche agli altri rami assicurativi dell'INSAI.

Infine, l'UPS, l'USAM e l'ASA si mostrano critiche nei confronti delle garanzie concordate per il personale (in parte in relazione alle spese del trasferimento). A questo proposito va detto che il trasferimento della gestione dell'AM, secondo il concetto negoziato con l'INSAI, implica già a breve termine una contrazione degli effettivi dell'AM dell'ordine di 20 posti circa (cfr. n. 3.1). Una riduzione più importante del personale sin dall'inizio del trasferimento renderebbe impossibile una

Art. 82a cpv. 2 (nuovo)

A seguito del trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI, le domande di risarcimento per danni indebitamente causati dagli organi incaricati dell'esecuzione della LAM devono essere fatte valere dinanzi all'INSAI, in qualità di nuova istituzione competente per l'AM. La Confederazione continua però in ultima analisi ad assumere il danno in questione, in quanto imputabile alla gestione o amministrazione dell'AM.

2.2 Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)

Art. 67

Questo nuovo articolo costituisce nella LAINF la base legale che permette all'INSAI, previo apposito decreto del Consiglio federale, di assumere la gestione dell'AM come assicurazione sociale specifica.

Nell'interesse sia della Confederazione sia dell'INSAI, è prevista una contabilità separata per l'AM affinché sia garantita la trasparenza richiesta per l'impiego dei fondi della Confederazione.

Il capoverso 2, secondo il quale l'AM è organizzata in modo che possa eseguire i suoi compiti conformemente alla LAM e che sia garantito l'allestimento di rapporti annuali e di statistiche secondo l'articolo 77 LPGA, si limita a fissare i principi di base. L'organizzazione dell'AM è disciplinata in dettaglio nell'accordo concluso tra la Confederazione e l'INSAI, nei regolamenti dell'INSAI e in un regolamento interno proprio all'AM.

L'accordo conterrà i punti fondamentali. È previsto, ad esempio, che il consiglio di amministrazione dell'INSAI istituisca una commissione composta da quattro membri del consiglio, di cui due rappresentanti della Confederazione, con l'incarico di preparare gli affari concernenti l'AM all'attenzione del consiglio di amministrazione dell'INSAI. È poi stato stabilito che il settore operativo dell'AM sia gestito in seno all'INSAI come unità autonoma. Inoltre, sarà mantenuta la struttura decentralizzata dell'AM, con sedi regionali a Ginevra/Carouge, Berna, San Gallo e Bellinzona. Si garantisce così, anzitutto, che l'AM sia percepita dagli assicurati come un ente che esegue compiti speciali della Confederazione e, in secondo luogo, si assicura che siano tenute in considerazione le diverse mentalità e comunità linguistiche della Svizzera. I vari compiti di stato maggiore da eseguire per conto dell'AM non vanno disciplinati nell'accordo, ma bensì nei regolamenti dell'INSAI. Quest'ultimo deve quindi disporre di un certo margine di manovra al riguardo.

nominali, leggermente superiore al totale delle spese generate dalle attività svolte dall'amministrazione federale nel 2002 per conto dell'AM (25,5 milioni di franchi, in parte stimati). In compenso, le spese di trasferimento (ad es. i costi del piano sociale, le spese informatiche), stimate a 15 milioni di franchi circa dall'INSAI, vanno a carico di quest'ultimo. Se, durante i primi tre anni, le spese amministrative correnti risultano inferiori all'importo forfettario, l'INSAI potrà utilizzare la differenza per finanziare le spese di trasferimento.

A partire dal quarto anno dopo il trasferimento, la Confederazione si farà carico unicamente delle spese amministrative effettive di gestione dell'AM. L'INSAI dal canto suo dovrà impegnarsi a ridurre quest'ultime di almeno il 10 % rispetto all'importo forfettario citato. Se l'INSAI non dovesse riuscirci, sarà tenuto ad assumersi la differenza. Grazie alle sinergie e al calo del numero dei casi assicurativi, si può tuttavia presumere che le spese amministrative si ridurranno a partire da quel momento di un importo superiore al 10 % previsto.

Le spese amministrative dell'AM si ridurranno quindi presumibilmente già a medio termine di 3 milioni di franchi all'anno. A lungo termine, v'è da attendersi una diminuzione ancora più netta.

Un'ulteriore riduzione delle spese dell'AM risulterà dai risparmi realizzati sul piano delle prestazioni dell'AM grazie all'accesso facilitato degli assicurati dell'AM alla riabilitazione e al reinserimento professionale dell'INSAI e soprattutto grazie al *new case management*. Nel 2002, le prestazioni dell'AM corrispondevano a 231,5 milioni di franchi secondo il conto di Stato. L'ammontare esatto di questa ulteriore riduzione non può tuttavia essere ancora quantificato. Ma v'è da attendersi già a medio termine un risparmio dell'ordine di 2-3 milioni di franchi.

La tabella seguente mostra che rispetto al piano finanziario della legislatura il trasferimento dell'AM all'INSAI comporterà per la Confederazione nei primi anni nel complesso un onere supplementare per quanto concerne le spese amministrative.

Spese amministrative							
in milioni di franchi	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Importo forfettario versato all'INSAI per le spese amministrative, in franchi al netto del rincaro, per gli anni a partire dal 2006 (1,5 % all'anno)	25,5			25,80	26,19	26,58	26,98
							sec. il 1° disegno PF
Spese amministrative dell'UFAM	C 21,04	C 20,39	P 21,22	PF -21,41	PF -21,21	PF -21,23	-21,25
Risparmi di almeno il 10 % dell'importo forfettario				0,00	0,00	0,00	-2,70
Riduzioni dovute ad altri uffici				-2,67	-2,77	-2,77	-2,77
Onere netto per la Confederazione				1,72	2,21	2,58	0,26

La ragione principale dell'onere supplementare risiede nel fatto che per determinare l'importo forfettario da versare all'INSAI ci si è basati tra l'altro sui 4,5 milioni di franchi circa di spese complessive sostenute da altri organi federali per conto dell'AM. Ma in realtà le spese degli organi federali interessati non diminuiranno di 4,5 milioni di franchi, bensì solamente di 2,67–2,77 circa. Questo perché, scorpondo dall'amministrazione generale della Confederazione un'entità relativamente piccola come l'AM, non si riducono le spese complessive imputabili a quest'ultima, bensì solo un costo marginale. Nel settore informatico, ad esempio, la soppressione dell'esercizio di un'applicazione destinata all'AM sul sistema centrale di elaborazione dell'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione non fa diminuire i costi fissi di questo sistema.

Occorre però ricordare, anzitutto, che la Confederazione non prenderà a carico le spese supplementari del trasferimento; in secondo luogo, che il risparmio del 10 % dell'importo forfettario a decorrere dal quarto anno dopo il trasferimento è un'esigenza minima che con ogni probabilità sarà superata; in terzo luogo, che grazie all'accesso facilitato degli assicurati dell'AM alla riabilitazione e al reinserimento professionale dell'INSAI e soprattutto grazie al *new case management* vi sono da attendere ulteriori risparmi in materia di prestazioni assicurative. Con ogni probabilità, già a partire dal quarto anno dopo il trasferimento, il risparmio complessivo supererà nettamente il carico supplementare indicato nella tabella e, già a medio termine, la differenza sarà dell'ordine di 3 milioni di franchi.

3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'INSAI riprenderà tutti i rapporti di lavoro e garantirà agli impiegati dell'AM per due anni un'occupazione conforme al diritto federale in materia di personale (compreso il salario e le indennità di rincarato) nei luoghi di lavoro attuali (Ginevra/Carouge, Berna, San Gallo, Bellinzona). Dopodiché, il personale dell'AM beneficerà delle stesse condizioni d'impiego degli altri collaboratori dell'INSAI.

I risparmi menzionati non saranno tuttavia realizzabili senza una riduzione degli effettivi. Già solo per raggiungere l'obiettivo minimo sarà necessaria una diminuzione del personale dell'ordine di 20 posti circa. Tale riduzione dovrà essere conseguita innanzitutto rinunciando a rimpiazzare, nella misura del possibile, le partenze naturali. Inoltre, in deroga alle garanzie citate, gli impiegati di 60 anni e più che si vedono sopprimere il posto potranno essere collocati anticipatamente a riposo in applicazione del piano sociale della Confederazione. La riduzione del personale potrà così avvenire in modo socialmente sostenibile.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

In linea di principio, il trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI non ha conseguenze per i Cantoni e i Comuni. Si ricorda a questo proposito che viene mantenuta la struttura decentralizzata dell'AM.

3.3 Riperussioni economiche

Necessità e possibilità di azione dello Stato: istituendo con la LAM un'apposita assicurazione sociale, il legislatore ha realizzato il mandato costituzionale secondo il quale chiunque, nel prestare servizio, patisca danni alla salute o perisca ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione (art. 59 cpv. 5 e 61 cpv. 5 Cost.). La copertura adeguata dei rischi per la salute, sancita per legge in quanto considerata come il corollario dell'obbligo generale di prestare servizio, non sarebbe garantita con le altre assicurazioni sociali: ne risulterebbero tra l'altro gravi lacune, segnatamente nei casi di malattia. Per questo motivo il legislatore ha previsto di creare con l'AM un sistema di assicurazione autonomo. Tra tutte le assicurazioni sociali, è con l'assicurazione infortuni che questo sistema presenta il maggior numero di analogie. Inoltre, l'INSAI non ha scopi lucrativi. Occorre dunque sfruttare dei vantaggi citati al numero 1.3.

Conseguenze per determinati gruppi sociali: in linea di massima, il trasferimento della gestione dell'AM all'INSAI non ha riperussioni sullo statuto degli assicurati dell'AM. Questi profiteranno invece direttamente e in particolare della grande esperienza dell'INSAI in materia di prevenzione, del suo metodo del *new case management* (reintegrazione rapida) e dell'accesso diretto dell'AM alle cliniche di riabilitazione (reinserimento professionale).

Riperussioni sull'economia nazionale: le riperussioni del trasferimento sull'economia nazionale sono minime se non nulle.

Alternative: quale alternativa è immaginabile il mantenimento dell'AM come organo specializzato in seno all'amministrazione federale (rinunciando quindi a incorporarla da quest'ultima). Ad eccezione dei casi semplici, il trattamento dei casi d'infortunio potrebbe essere affidato all'INSAI tramite mandato di prestazioni già poco dopo l'evento, mentre i casi di malattia potrebbero essere liquidati mediante assunzione delle cure di base secondo la LAMal. Un tale sistema sarebbe tuttavia ben più complicato e porterebbe soprattutto a differenze di trattamento per casi analoghi legati al servizio. Inoltre, una tale collaborazione rafforzata con l'INSAI non permetterebbe di realizzare altrettante sinergie. Infine, né l'AM né gli assicurati beneficerebbero nella stessa misura degli altri vantaggi del trasferimento (ad es. in materia di prevenzione, di *new case management* e segnatamente di reinserimento professionale).

Aspetti pratici dell'esecuzione: assumendo la gestione dell'AM l'INSAI si ritrova con un'unità finale esterna d'imputazione di costi. Prevedendo una divisione propria per l'AM e assicurando la vigilanza federale, segnatamente finanziaria, si evita che l'INSAI imputi alla Confederazione spese generali sproporzionate.

4 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 1019, allegato 1, n. 2.1).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

La Costituzione federale prevede che chiunque, nel prestare servizio militare, civile o di protezione civile, patisca danni alla salute o perisca ha diritto per sé o per i propri congiunti a un adeguato sostegno da parte della Confederazione (art. 59 cpv. 5 e 61 cpv. 5 Cost.). La Costituzione non prescrive né la forma né l'organizzazione del sostegno. Giusta l'articolo 178 capoverso 3 Cost., il legislatore può affidare compiti amministrativi a organizzazioni e persone di diritto pubblico o privato che non fanno parte dell'amministrazione federale. Il trasferimento all'INSAI della gestione dell'AM come assicurazione sociale specifica è dunque conforme alla Costituzione.

5.2 Rapporto con il diritto europeo

Il trasferimento all'INSAI della gestione dell'AM come assicurazione sociale specifica costituisce un provvedimento di riorganizzazione interna a uno Stato per l'esecuzione del diritto dell'AM. Il diritto materiale dell'AM non ne è interessato. Per questo motivo, le modifiche proposte sono compatibili con il diritto europeo e segnatamente con il sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale (regolamento CEE n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale e regolamento di esecuzione CEE n. 774/72) che la Svizzera si è impegnata ad applicare nel quadro dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

5.3 Rapporto con la LPGA

Le modifiche della LAM e della LAINF proposte nel presente progetto, che riguardano come detto unicamente l'organizzazione dell'AM, sono tutte compatibili con la LPGA. Si stabilisce in particolare che, una volta trasferita la gestione dell'AM, l'allestimento dei rapporti, conti e statistiche annuali dell'AM (giusta l'art. 77 LPGA) come pure il trattamento delle domande di risarcimento concernenti quest'ultima (giusta l'art. 78 LPGA) saranno di competenza dell'INSAI.

5.4 Forma dell'atto

Per la modifica delle tre leggi federali LAM, LAINF e LCF e per l'adeguamento terminologico di altri testi di legge, che si rendono necessari in vista del trasferimento all'INSAI della gestione dell'AM come assicurazione sociale specifica, è opportuno ricorrere al cosiddetto atto mantello.

