

96.460

**Iniziativa parlamentare.
Invalidità inferiore al 10 per cento (Raggenbass)**

Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità

del 26 novembre 1999

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC) ci pregiamo sottoporvi il presente rapporto, trasmesso nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione vi propone di approvare il disegno di decreto qui allegato.

26 novembre 1999

In nome della Commissione

Il presidente: Paul Rechsteiner

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Deposito dell'iniziativa parlamentare

Con la sentenza del 19 agosto 1996 il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) ha messo fine alla sua prassi seguita dal 1944 di non concedere alcuna rendita permanente nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni per le invalidità parziali inferiori al 10 per cento. Questo cambiamento nella giurisprudenza ha indotto il consigliere nazionale Raggenbass a presentare l'11 dicembre 1996 un'iniziativa parlamentare del tenore seguente: «Nell'articolo 18 capoverso 2 LAINF il primo periodo va completato come segue: «È considerato invalido chi è presumibilmente alterato in misura del 10 per cento almeno nella sua capacità di guadagno in modo permanente o per un periodo rilevante».

1.2 Iter parlamentare

La Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSS) si è occupata per la prima volta dell'iniziativa parlamentare Raggenbass il 30 maggio 1997 e ha sentito il consigliere nazionale Deiss in qualità di rappresentante del promotore dell'iniziativa. Con 11 voti contro 9 e 3 astensioni ha poi proposto al Consiglio di dare seguito all'iniziativa.

Il 30 marzo 1998 il Consiglio nazionale ha seguito il parere della sua Commissione; con 100 voti contro 60 ha accolto l'iniziativa e ha incaricato la CSS di elaborare un disegno di legge.

Nelle sue sedute del 9 luglio e del 19 novembre 1998 la Commissione si è nuovamente occupata dell'iniziativa parlamentare. Dopo aver invitato l'INSAI e l'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA) ad esprimere il loro parere e dopo aver constatato che queste ultime appoggiavano fundamentalmente l'intervento, la Commissione ha posto il progetto in consultazione presso altre cerchie interessate, in una versione rielaborata dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Il 4 febbraio 1999 la Commissione ha preso conoscenza dell'esito della consultazione e ha approvato la presente modifica della legge con 13 voti contro 8. Una minoranza della commissione propone di non entrare nel merito del disegno in quanto ritiene che la sentenza in questione concerne un singolo caso di rigore e non implica affatto un cambiamento generale di giurisprudenza in virtù del quale d'ora in poi per un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento saranno in ogni caso versate rendite perpetue.

2 Considerandi

2.1 Giustificazione dell'iniziativa

Il cambiamento di prassi inaugurato dal TFA con la sua sentenza del 19 agosto 1996 rende necessaria una modifica della legge se non si vuole creare una disparità di trattamento tra le persone totalmente incapaci di guadagno, per le quali la LAINF

prescrive una franchigia del 20 per cento, e quelle parzialmente incapaci di guadagno, alle quali non s'imporrebbe neppure una franchigia del 10 per cento. Sorgerebbero disequaglianze anche nei riguardi delle persone invalide in seguito a malattia, le quali hanno diritto ad una rendita AI soltanto a partire da un grado d'invalidità del 40 per cento.

Le rendite di esigua entità cagionano un onere amministrativo sproporzionato e non incoraggiano certo l'interessato a rimediare di propria iniziativa alla lieve perdita di reddito o ad assumerne le conseguenze.

L'introduzione nel 1984 dell'indennità per menomazione dell'integrità mediante la legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF)¹ era tra l'altro motivata proprio dall'intenzione di non versare più una rendita per gradi d'invalidità praticamente non quantificabili e di indennizzarli con un importo versato *una tantum*. Va ricordato inoltre che la determinazione del grado d'invalidità poggia spesso su stime e non è comunque matematicamente calcolabile con precisione.

Infine, la sentenza del TFA fornisce un falso segnale in un'epoca contrassegnata da massicci rialzi dei costi nel settore della sanità. L'iniziativa non mira ad uno smantellamento delle prestazioni sociali, vuole soltanto evitare il loro inutile potenziamento.

2.2 Grado d'invalidità e diritto alle prestazioni

La determinazione del grado d'invalidità è oggi disciplinata in più leggi: l'articolo 18 LAINF, l'articolo 28 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)², come pure l'articolo 40 della legge federale sull'assicurazione militare (LAM)³ definiscono fondamentalmente il grado d'invalidità come la differenza tra il reddito che l'assicurato potrebbe conseguire se non fosse malato o invalido (reddito persona valida) e il reddito che la medesima persona potrebbe conseguire in condizioni equilibrate del mercato del lavoro (reddito d'invalido). Per i lavoratori a tempo parziale, tale differenza è moltiplicata per il tasso d'occupazione poiché questo calcolo si riferisce soltanto al reddito effettivo. Le conseguenze sulle rendite concesse sono assai differenti. Nell'AI la graduazione delle rendite è piuttosto sommaria: a partire da un grado d'invalidità del 40 per cento vi è il diritto ad un quarto di rendita, dal 50 per cento alla metà e dal 66 2/3 per cento ad una rendita intera. Nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare la progressione delle rendite è invece più differenziata e non è previsto un limite prestabilito.

Nel disegno di legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)⁴, al momento in discussione in Parlamento, la determinazione del grado d'invalidità è disciplinata uniformemente per tutte le assicurazioni sociali (art. 22).

¹ RS 832.20

² RS 832.20

³ RS 833.1

⁴ Oggetto n. 85.227.

2.3

La sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni del 19 agosto 1996

Il 19 agosto 1996 il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) ha respinto un ricorso di diritto amministrativo interposto dall'INSAI contro una decisione del Tribunale cantonale e ha deciso che il riconoscimento di un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento non esclude a priori il versamento di una rendita permanente (DTF 122 V 335 segg.). In tal modo il TFA ha modificato la sua prassi in materia, che applicava dal 1944⁵.

Ad una donna che a causa di dolori costanti nell'articolazione tibio-tarsale destra non poteva più esercitare la sua attività a tempo parziale di venditrice di giornali, pur restando di massima capace di svolgere un lavoro in posizione seduta, era stato riconosciuto un grado d'invalidità del 5,82 per cento. Mentre il suo reddito di persona valida ammontava a fr. 8543, le era stato proposto un reddito d'invalido per un lavoro in posizione seduta di fr. 6055. Applicando il metodo del calcolo misto, la parte di reddito interessata è stata fissata al 20 per cento, ossia un grado d'invalidità del 6 per cento appena. L'INSAI era giunta alla conclusione di concedere un'indennità unica per menomazione dell'integrità di fr. 9720. In virtù della sentenza del TFA a questo importo si aggiunge ora una rendita di fr. 34 al mese (compresa l'indennità di rincaro).

Nella sua sentenza il TFA si era attenuto ad una sua recente sentenza pronunciata nell'ambito dell'assicurazione militare (DTF 120 V 368), nella quale si era discostato dalla sua prassi costante e più volte confermata precedentemente. Da un lato ha fatto valere che contrariamente all'articolo 28 capoverso 1 LAI, né l'articolo 18 LAINF né l'articolo 40 LAM fissano gradi minimi d'invalidità per il versamento di una rendita e che, d'altro lato, sia la LAINF (art. 35 cpv. 1) sia la LAM (art. 46 cpv. 1) prevedono la possibilità di riscatto delle rendite di importo esiguo. Di conseguenza, concludeva, non vi è dubbio che anche la LAINF ammette che un'invalidità parziale inferiore al 10 per cento possa dare diritto ad una rendita.

D'altra parte, il TFA rilevava che sussiste a priori il diritto di beneficiare di una rendita quando un pregiudizio alla salute coperto dall'assicurazione ha considerevoli conseguenze negative sulle capacità di guadagno dell'assicurato⁶. Ebbene, anche in applicazione della LAINF e del suo metodo di determinazione del grado d'invalidità è impossibile escludere l'esistenza di siffatte conseguenze per il solo motivo che il grado d'invalidità stabilito è inferiore al 10 per cento.

2.4

Risultati della procedura di consultazione

Con lettera del 17 dicembre 1998 la Commissione ha consultato le cerchie interessate in merito al suo progetto di modifica dell'articolo 18 capoverso 1 LAINF. La consultazione scadeva il 22 gennaio 1999⁷. Mentre l'Unione padronale svizzera e l'Unione svizzera delle arti e mestieri hanno accolto favorevolmente il progetto, l'Unione sindacale svizzera, la Federazione svizzera dei sindacati cristiani, la Federazione delle società svizzere di impiegati e la Federazione svizzera per l'integra-

⁵ Prassi sancita la prima volta in una sentenza pubblicata nella DTFA 1944 112.

⁶ DTFA 1967 203.

⁷ Cfr. l'elenco delle autorità e associazioni consultate figurante nell'allegato.

zione dei portatori di handicap hanno espresso pareri oscillanti tra scetticismo e ostilità. Il Tribunale federale delle assicurazioni, l'Organizzazione svizzera dei pazienti e la Conferenza nazionale svizzera delle leghe per la salute (Geliko) non hanno voluto pronunciarsi.

2.4.1 Argomenti dei sostenitori del progetto

I fautori della modifica della legge sostengono che l'obiettivo dell'iniziativa è conforme alla prassi decennale del TFA e non mira affatto a smantellare le prestazioni sociali ma semplicemente ad evitare un loro incremento eccessivo. Fanno pure valere che non vi è alcun motivo di scostarsi da una regolamentazione applicata da più di 50 anni, che non bisogna scoraggiare l'iniziativa personale e che inoltre l'onere amministrativo connesso con il versamento di rendite per un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento sarebbe sproporzionato. Propongono del resto anche l'introduzione nella LAINF di limiti per il versamento delle rendite, come è il caso nell'assicurazione per l'invalidità.

Le critiche formulate da varie cerchie contro la modifica della prassi del TFA in materia di rendite di esigua entità sono state analizzate in un articolo di Rudolf Wipf⁸ e possono essere riassunte come segue:

Il grado d'invalidità è determinato in base a supposizioni ed ipotesi. È considerata invalida qualsiasi persona che in seguito ad un infortunio subirà verosimilmente una diminuzione della sua capacità di guadagno in modo permanente o per un periodo rilevante. Il calcolo del grado d'invalidità si fonda sul confronto tra due redditi ipotetici: il reddito che la persona conseguirebbe se fosse valida e il reddito che percepirebbe a seguito dell'invalidità. Si tratta in realtà di un calcolo delicato che non è affatto comparabile con una semplice operazione aritmetica ed è lecito ritenere che oggi le approssimazioni oscillino tra più 10-20 per cento e meno 5-10 per cento. Il fatto di stabilire un grado d'invalidità del 5,82 per cento (o anche del 6 per cento) lascia intendere che in questo campo vi sia un metodo che consente una precisione scientifica, ciò che invece non è il caso.

Secondo la volontà del legislatore, peraltro chiaramente espressa, una rendita d'invalidità va accordata soltanto quando vi sia un sensibile pregiudizio alla capacità di guadagno⁹. Il fatto che gli sforzi compiuti sinora per sancire questo principio nella legge, per esempio nel disegno della LAMI, abbiano fallito è dovuto al timore che l'introduzione di una normativa esplicita provochi automaticamente una domanda di rendita per tutte le invalidità dovute ad infortunio superiori al 10 per cento. Dopo aver all'inizio accettato di concedere rendite di esigua entità per lievi pregiudizi, il Tribunale federale delle assicurazioni ha in seguito modificato la sua prassi in materia. Questa giurisprudenza, secondo cui un'invalidità inferiore al 10 per cento non dà diritto ad una rendita, è stata applicata per più di cinquant'anni, restando peraltro incontestata dalla dottrina. Vi si aggiunge il fatto che dall'entrata in vigore della LAINF è prevista un'indennità equa per menomazione dell'integrità (art. 24 LAINF).

⁸ Rudolf Wipf, Die Invalidenrenten im UVG: Existenzsicherung oder Trinkgeld? SZS 1997/1, Lucerna.

⁹ Morger, Die Invaliditätsschätzung nach dem UVG, in *Pladoyer* 1/1984, citato da Rudolf Wipf.

Si può dubitare che lievi pregiudizi, inferiori al 10 per cento, provochino un'invalidità permanente. Quando sono di lieve entità, le conseguenze di un infortunio non provocano generalmente un'incapacità effettiva di lavoro o di guadagno¹⁰. Nella maggior parte dei casi, infatti, l'assicurato che ritorna al lavoro si abitua dopo un certo periodo al suo handicap ed è lecito ritenere che egli riesca ad adoperarsi per compensare le conseguenze economiche dell'invalidità oppure ad assumerle come tali.

Pur rispettando scrupolosamente il principio di legalità, nulla prescrive che si debbano compensare assolutamente tutte le diminuzioni della capacità di guadagno inferiori al 10 per cento, tanto più che le vittime di un infortunio beneficiano comunque sovente di un trattamento migliore rispetto a chi ha subito una diminuzione della capacità di guadagno in seguito a malattia. Al contrario, una siffatta prassi sarebbe in palese contraddizione con le disposizioni dell'assicurazione invalidità, che presuppongono un grado minimo d'invalidità del 40 per cento. Va poi ricordato che la LAINF adossa una franchigia del 20 per cento agli assicurati vittime di un'incapacità totale al lavoro, ossia agli invalidi più gravemente colpiti, il che significa che l'assicuratore versa soltanto l'80 per cento del reddito conseguito prima dell'infortunio¹¹. Le perdite connesse possono essere pesanti. Sembra dunque ragionevole che l'assicurato assuma personalmente una perdita inferiore al 10 per cento.

In sintonia con questa prassi decennale, la dottrina si fonda su due principi fondamentali del diritto delle assicurazioni sociali, ossia l'esigibilità e l'obbligo di ridurre il danno. Se un infortunio provoca una determinata incapacità di guadagno, l'assicurato è tenuto a ridurre il grado d'invalidità entro i limiti di quanto si possa da lui ragionevolmente esigere. In questo senso il fatto di porre un limite inferiore per l'assegnazione di rendite d'invalidità non costituisce una violazione di un diritto fondamentale dell'assicurato.

Per quanto concerne l'assegnazione di rendite si tratta in fondo di delimitare l'ambito di intervento dello Stato sociale e l'ambito lasciato sotto la responsabilità personale dell'assicurato. In questa problematica non si devono considerare soltanto aspetti finanziari, ma occorre tenere conto ad esempio di quali ripercussioni una rendita permanente esercita sulla personalità del beneficiario. In determinate circostanze una dipendenza continua dall'AI può avere effetti negativi e pregiudicare il benessere dell'assicurato¹².

2.4.2 Argomenti degli oppositori

Gli oppositori del progetto ritengono che la sentenza del TFA concerne esclusivamente un caso di rigore e non crea affatto un precedente giurisprudenziale tale da inaugurare un cambiamento generale di prassi. Affermando che l'assegnazione di rendite per gradi d'invalidità inferiori al 10 per cento non è «a priori esclusa» il Tribunale sottolinea chiaramente che la concessione di rendite permanenti in caso di lieve invalidità resta piuttosto l'eccezione che non la regola. Anche in futuro per un'invalidità parziale inferiore al 10 per cento non vi sarebbe automaticamente il

¹⁰ A. Rumo-Jungo, *Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die Unfallversicherung*, 2° ed., citato da Rudolf Wipf.

¹¹ Unitamente ad una rendita AI al massimo il 90 per cento del guadagno assicurato (cosiddetta rendita complementare: art. 20 cpv. 2 LAINF).

¹² Murer, loc. cit. 301 e in particolare 306 seg., citato da Rudolf Wipf.

diritto ad una rendita, ma in singoli casi deve restar possibile assegnare rendite al di sotto del 10 per cento. Contro una modifica della legge si avanzano i seguenti argomenti:

L'abolizione delle rendite per un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento interesserebbe in primo luogo le persone che esercitano un'attività lucrativa a tempo parziale, poiché l'importo della rendita è in funzione del reddito. Visto che il grado d'invalidità è moltiplicato per il tasso d'occupazione esso è evidentemente inferiore per coloro che esercitano un'attività a tempo parziale. Circa l'85 per cento delle persone occupate a tempo parziale in Svizzera sono donne; la modifica proposta equivarrebbe pertanto ad una discriminazione indiretta delle donne.

Il principio dell'obbligo di ridurre i danni si applica pure alle invalidità parziali. Se una persona ha fatto tutto il possibile per ridurre al minimo i danni, ad esempio accettando un'attività meno qualificata con una perdita di reddito, sarebbe ingiusto rifiutarle per giunta una rendita per il solo motivo che essa è di esigua entità. Negare una rendita a tutti coloro che hanno subito un infortunio e che soffrono di una leggera invalidità significherebbe sospettarli di non aver adempiuto il loro obbligo di ridurre i danni.

L'affermazione secondo cui le rendite d'invalidità di esigua entità perderebbero la loro efficacia dopo una determinata fase di adattamento non corrobora l'opzione di non versare queste rendite, ma semmai quella di un versamento limitato nel tempo. Del resto, le rendite LAINF possono essere oggetto di revisione in qualsiasi momento qualora le condizioni che ne hanno giustificato l'assegnazione non siano più adempiute.

Le imprecisioni che accompagnano la determinazione del grado d'invalidità concernono tutti i casi e non dovrebbero indurre la soppressione a priori della possibilità di assegnare rendite di esigua entità; in fondo è pure immaginabile che in taluni casi il grado d'invalidità stimato inferiore al 10 per cento sia frutto di una sottovalutazione.

È lecito dubitare che la soppressione delle rendite per le invalidità inferiori al 10 per cento comporti un incoraggiamento ad assumere maggiormente su di sé le conseguenze dell'invalidità; anzi, una misura di questo genere rischia di incitare alcuni assicurati a tentare con ogni mezzo di aumentare il loro grado d'invalidità.

Dal punto di vista materiale, nulla giustifica una disparità di trattamento tra gli assicurati soggetti all'assicurazione contro gli infortuni e quelli soggetti all'assicurazione militare: di conseguenza, se si modificasse la LAINF occorrerebbe emendare anche la LAM. D'altra parte, invece di prevedere un limite minimo per l'assegnazione di una rendita sarebbe più opportuno prevedere una rendita limitata nel tempo oppure una normativa applicabile ai casi di rigore. Pare inoltre sproporzionato trattare questo problema nel quadro di una revisione parziale della LAINF: converrebbe piuttosto esaminare la questione delle rendite di esigua entità nell'ambito dei lavori legislativi concernenti la LPGA e ricercare una soluzione coerente per tutti i rami delle assicurazioni sociali, LAI e LPP comprese. Infine, in questo contesto e dal punto di vista delle persone handicappate sembra più urgente differenziare maggiormente la graduazione delle rendite e abbassare il grado minimo d'invalidità per le rendite d'invalidità versate in virtù della LAI e della LPP che non sopprimere nella LAINF la possibilità di concedere una rendita per un'invalidità inferiore al 10 per cento.

Infine, gli oppositori al progetto di modifica considerano che sopprimendo a priori il versamento di una rendita per un'invalidità inferiore al 10 per cento si smantellereb-

bero le prestazioni sociali. Ad esempio, un grado d'invalidità dell'8 per cento provoca tutto sommato una perdita di 400 franchi al mese per un reddito medio di 5000 franchi, ossia una perdita non proprio del tutto insignificante.

3 Spiegazioni relative al progetto

La modifica proposta dell'articolo 18 capoverso 1 LAINF escluderà in generale la concessione di rendite intese come prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni per un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento. Si tratta in tal modo di impedire che la sentenza del TFA del 19 agosto 1996 funga da precedente in materia, permettendo d'ora in poi il versamento di rendite di esigua entità nell'assicurazione contro gli infortuni.

Contrariamente a quanto prevedeva il testo dell'iniziativa parlamentare Raggenbass, la definizione di invalidità (cpv. 2) resta immutata; semplicemente, d'ora in poi il diritto ad una rendita sorgerà soltanto a partire da un grado d'invalidità del 10 per cento almeno. Ne risulta che la nozione di invalidità e il diritto alla rendita restano chiaramente distinti, conformemente a quanto previsto nella LAI, ove l'invalidità è definita all'articolo 4 e il diritto alla rendita all'articolo 28.

Nella disposizione transitoria dell'articolo 118 capoverso 5 (nuovo) si precisa che le rendite assegnate oggi per un grado d'invalidità inferiore al 10 per cento non sono interessate dalla modifica. Non è infatti necessario intervenire in tal senso visto il numero estremamente limitato di rendite di esigua entità assegnate oggi.

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Secondo le stime dell'INSAI, la modifica dell'articolo 18 LAINF proposta dalla Commissione potrebbe permettere l'economia di 2 - 3 milioni di franchi all'anno, su un volume totale di spese di sei miliardi di franchi all'anno. Non dovrebbero esserci ripercussioni sull'effettivo del personale.

5 Costituzionalità

Il decreto federale poggia sull'articolo 117 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza generale di emanare prescrizioni su un'assicurazione contro gli infortuni.

Elenco delle autorità e delle organizzazioni consultate

Tribunale federale delle assicurazioni (TFA)

Unione padronale svizzera

Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)

Unione sindacale svizzera (USS)

Federazione svizzera dei sindacati cristiani (FSSC)

Federazione delle società svizzere di impiegati (FSI)

Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati (FSIH)

Associazione svizzera Pro Infirmis

Pro Mente Sana

Organizzazione svizzera dei pazienti

Conferenza nazionale svizzera delle leghe della salute (Geliko)