

03.419

**Iniziativa parlamentare**  
**Premi minimi e supplementi di premio per spese**  
**amministrative nell'assicurazione infortuni**

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità**  
**del Consiglio degli Stati**

del 17 giugno 2003

---

Onorevoli colleghi,

Conformemente all'articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi trasmettiamo il presente rapporto, che sottoponiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione propone di approvare il progetto di legge allegato.

17 giugno 2003

In nome della Commissione:

Il presidente, Bruno Frick

---

## Compendio

*Conformemente all'articolo 92 capoverso 1 della legge sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF<sup>1</sup>), nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni i premi sono costituiti di premi netti corrispondenti al rischio e di supplementi per le spese amministrative, per i costi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e per le indennità di rincaro non finanziate con eccedenze di interessi. Un'applicazione coerente di tale norma potrebbe comportare, in caso di masse salariali esigue, a un'insufficiente copertura delle spese di cura e delle spese amministrative mediante i premi riscossi. Secondo il principio della solidarietà, occorrerebbe pertanto attingere ai premi versati dalle aziende con masse salariali più elevate al fine di colmare i deficit. L'introduzione di un premio minimo consentirebbe invece di distribuire in modo più equo le spese legate ai rischi e quelle amministrative.*

*Al momento non è chiaro se le vigenti basi giuridiche consentano di prelevare premi minimi, né il Tribunale federale si è mai pronunciato in ultima istanza su questo punto. Nell'interesse della certezza del diritto, occorre pertanto completare l'articolo 92 capoverso 1 LAINF affinché gli assicuratori possano riscuotere un premio minimo indipendente dal rischio per ognuna delle due assicurazioni obbligatorie; l'importo massimo è fissato dal Consiglio federale.*

*Inoltre, secondo l'articolo 92 capoverso 1 LAINF i supplementi di premio dell'INSAI non devono differire in modo importante da quelli di altri assicuratori (assicuratori conformemente all'art. 68 LAINF ossia assicuratori privati). Nella prassi, il fatto di far dipendere l'aliquota delle spese amministrative degli assicuratori privati LAINF da quella dell'INSAI è sempre più criticata. In particolare si sostiene che l'attuale normativa ostacola la concorrenza fra gli assicuratori.*

*Si propone pertanto di modificare l'articolo 92 capoverso 7 in modo da conferire al Consiglio federale la competenza di fissare un differenziale massimo fra il supplemento di premio massimo e quello minimo applicabile dallo stesso assicuratore, indipendentemente dai supplementi per spese amministrative applicati dall'INSAI.*

<sup>1</sup> RS 832.20

# Rapporto

## 1 Genesi

Il 19 giugno 2002 il consigliere agli Stati Rolf Schweiger inoltrava un'iniziativa parlamentare in forma elaborata con la quale chiedeva di iscrivere espressamente nella legge la possibilità di prelevare premi minimi nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni.

Parimenti in data 19 giugno 2002, la consigliera agli Stati Forster-Vannini presentava un'iniziativa parlamentare in forma elaborata con cui chiedeva che i supplementi di premio per le spese amministrative degli assicuratori privati ai sensi dell'articolo 68 LAINF non dipendessero più da quelli dell'INSAI.

Conformemente all'articolo 21<sup>ter</sup> della legge sui rapporti fra i Consigli, nella seduta del 7 aprile 2003 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) del Consiglio degli Stati ha proceduto all'esame preliminare di entrambe le iniziative. Sentiti una rappresentante dell'autore per la prima iniziativa e l'autrice stessa per la seconda, la Commissione ha deciso, all'unanimità e con due astensioni, di riprendere in un'iniziativa commissionale la richiesta formulata nell'iniziativa Schweiger. L'autore ha indi deciso di ritirare la sua iniziativa. Con 5 voti contro 5 e il voto decisivo del presidente, la Commissione ha altresì deciso di dare seguito all'iniziativa Forster. Ha pertanto incaricato l'Amministrazione di elaborare una norma secondo cui i supplementi di premio per gli assicuratori grandi e piccoli debbano situarsi all'interno di una determinata fascia di oscillazione. Sulla base del relativo rapporto, nella seduta del 19 maggio 2003 la Commissione ha deciso di riprendere anche le richieste della seconda iniziativa in un'iniziativa commissionale. L'autrice ha pertanto ritirato il suo intervento.

## 2 Trattati essenziali del progetto

### 2.1 Introduzione di un premio minimo

Al momento non è chiaro se le vigenti basi giuridiche consentano agli assicuratori affiliati all'Associazione svizzera d'assicurazioni (ASA, precedentemente AMI) di prelevare premi minimi. Sino alla fine del 1996 gli assicuratori privati applicavano un tariffario forfettario sulla base dell'articolo 119 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF)<sup>2</sup>. Per contratti con una massa salariale sino a 10 000 franchi venivano prelevati premi forfettari graduati. Gli importi si situavano fra 50 e 220 franchi – in funzione della classe di rischio e del guadagno assicurato annuo – per l'assicurazione contro gli infortuni professionali (AINFPr) e fra 25 e 130 – in funzione del guadagno assicurato annuo – per l'assicurazione contro gli infortuni non professionali (AINFNPr).

Dopo anni di applicazione di questo sistema, l'AMI ha calcolato il costo medio complessivo dei sinistri per polizza in relazione ai contratti con premi forfettari per il periodo 1984–1990. Compresi i supplementi per i costi amministrativi e per la

<sup>2</sup> RS 832.202

prevenzione degli infortuni e ipotizzando un aumento futuro dei costi di cura del 7,5 per cento annuo, è risultato un costo medio di 110 franchi per l'AINFPr e di 203,90 franchi per l'AINFNPr. L'AMI ha pertanto concluso che i premi forfettari erano troppo bassi.

A partire dal 1° gennaio 1997 gli assicuratori privati LAINF hanno pertanto introdotto un nuovo tariffario che prevede un premio minimo di 100 franchi sia per l'AINFPr che per l'AINFNPr. Conformemente al nuovo sistema tutte le aziende sono suddivise in classi e gradi. Per ogni azienda ne risulta un'aliquota di premio netto conforme alla sua categoria di rischio, cui si aggiunge il supplemento per costi amministrativi e per i costi per la prevenzione degli infortuni. Se il prodotto fra il coefficiente così ottenuto e la massa salariale è inferiore a 100 franchi, si applica il premio minimo. Per l'AINFNPr, le polizze cui si applica il premio minimo sono di gran lunga inferiori a causa del limite delle 8 ore di lavoro settimanali.

Con decisione del 17 giugno 1999, la Commissione di ricorso in materia di assicurazione contro gli infortuni<sup>3</sup> ha statuito che la riscossione di premi minimi è inammissibile, non esistendo una base giuridica sufficiente su cui fondare un prelievo generalizzato.

Benché l'articolo 119 OAINF consenta ai datori di lavoro che impiegano personale a titolo occasionale o regolare per breve tempo di prelevare un importo forfettario, occorre considerare che tale norma era stata introdotta nell'ordinanza su domanda dell'AMI al fine di semplificare la procedura amministrativa. In particolare si voleva prescindere dall'obbligo di conteggi dettagliati dei premi per le masse salariali estremamente esigue.

Contrariamente allo scopo iniziale dell'articolo 119 OAINF, la normativa sui premi minimi introdotta nel 1997 non si applica soltanto alle masse salariali estremamente esigue. Di fatto, conformemente al tariffario riveduto nel 1997, l'importo del premio risulta essenzialmente dal prodotto fra la massa salariale e il coefficiente fissato in base alla classe di rischio e al grado. Se il prodotto è inferiore a 100 franchi, si riscuote il premio minimo. Minore sarà il rischio dell'azienda e maggiore dovrà essere la massa salariale per non rientrare nel campo d'applicazione del premio minimo. Nelle aziende assegnate alle classi di rischio più basse, il premio minimo si applica anche alle masse salariali che superano di gran lunga i 10 000 franchi. Secondo una decisione della Commissione federale di ricorso in materia di assicurazione contro gli infortuni, questa prassi va al di là del campo d'applicazione dell'articolo 119 OAINF.

La Commissione è del parere che il prelievo di un premio minimo si giustifichi dal profilo tecnico e che occorra pertanto istituire la necessaria base giuridica. Se ciò non fosse il caso, gli assicuratori dovrebbero ricalcolare il tariffario per far fronte al costante aumento dei costi della salute. Poiché proprio per le masse salariali più esigue i costi medici spesso non sono coperti dai premi prelevati in funzione del rischio, sarebbe tecnicamente più corretto prelevare una parte di premio indipendentemente dal rapporto fra massa salariale e rischio. Inoltre, in caso di coefficienti estremamente bassi, i supplementi prelevati per i costi amministrativi non sono sufficienti per coprire le spese, con ripercussioni negative ai fini della solidarietà fra gli

<sup>3</sup> REKU 372/97

assicurati. La riscossione di un premio minimo rappresenterebbe invece un sistema semplice per distribuire equamente le spese amministrative e quelle legate ai rischi.

Sulla scorta di queste considerazioni, la Commissione propone all'unanimità di istituire le necessarie basi giuridiche per garantire la certezza del diritto in relazione al prelievo di premi minimi e di introdurre la pertinente norma nella legge. In particolare osserva che la nuova normativa non deve influire sul volume dei premi complessivi, poiché le due assicurazioni devono essere gestite in modo da coprire unicamente i costi. Al fine di garantire che gli assicuratori non prelevino premi minimi eccessivi, occorre conferire al Consiglio federale la competenza di fissare limiti massimi.

## 2.2 Supplementi di premio per costi amministrativi

Sulla base dell'articolo 92 capoverso 1 LAINF, i supplementi di premio per le spese amministrative degli assicuratori di cui all'articolo 68 LAINF dipendono dal supplemento di premio dell'INSAI. Il Consiglio di amministrazione dell'INSAI esercita pertanto un'influenza sui supplementi di premio applicati dagli altri assicuratori. Questa norma era stata decisa al momento dell'adozione della LAINF il 20 marzo 1981 poiché si temeva che gli assicuratori privati incaricati per la prima volta di applicare un'assicurazione sociale riscuotessero supplementi eccessivi.

Nell'articolo 117 capoverso 2 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF)<sup>4</sup>, il Consiglio federale aveva previsto inizialmente che i supplementi per le spese amministrative degli assicuratori privati non potessero superare di oltre il 10 per cento quelli dell'INSAI. In seguito l'AMI ha fissato l'importo al 22,5 per cento del premio netto sulla base del supplemento applicato dall'INSAI pari al 12,5 per cento. Così facendo, gli assicuratori hanno sfruttato completamente il margine di manovra offerto dall'ordinanza.

Nella raccomandazione del 15 ottobre 1992<sup>5</sup> sulle tariffe proposte dall'AMI per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali e per l'assicurazione facoltativa conformemente alla LAINF da applicare a partire dal 1° gennaio 1993, la Sorveglianza dei prezzi aveva osservato che per applicare tale supplemento gli assicuratori dovevano fornire una prova della sua fondatezza.

Successivamente, un gruppo di lavoro composto di rappresentanti degli assicuratori ai sensi dell'articolo 68 LAINF, dell'Ufficio federale delle assicurazioni private (UFAP) e dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha esaminato i singoli elementi della struttura dei premi secondo la LAINF. Secondo il rapporto del gruppo di lavoro<sup>6</sup>, i conti di gestione degli assicuratori ai sensi dell'articolo 68 LAINF non tengono conto delle spese amministrative effettive, bensì del supplemento di premio, pari al 22,5 per cento del premio netto, calcolato nel tariffario. L'AMI ha verificato sulla base di diversi metodi la fondatezza dei valori di calcolo. I risultati sono stati riassunti in un documento redatto dall'AMI a destinazione del

<sup>4</sup> RS 832.202; stato al 1° gennaio 1984 (RU 1983 38).

<sup>5</sup> Raccomandazione della Sorveglianza dei prezzi del 15 ottobre, p. 15.

<sup>6</sup> Verifica di singoli elementi della struttura dei premi nell'assicurazione conformemente alla LAINF, Rapporto del 26 novembre 1993.

gruppo di lavoro<sup>7</sup>. Sulla base di tali calcoli e di ricerche, l'AMI è giunta alla conclusione che l'aliquota per le spese amministrative allora applicata pari al 22,5 per cento non era sufficiente. Ha pertanto proposto di completare nel modo seguente l'articolo 92 capoverso 1 LAINF: «Si considerano premi che non differiscono in modo importante da quelli dell'INSAI, conformemente all'articolo 92 capoverso 1 LAINF, i premi degli altri assicuratori di cui all'articolo 68 LAINF prelevati per le spese amministrative, nella misura in cui la differenza risulti dalla diversa composizione del portafoglio nonché da differenze della struttura.» Secondo l'AMI, il supplemento che occorre autorizzare avrebbe dovuto essere calcolato e verificato regolarmente sulla base di un metodo approvato dall'UFAS.

Negli anni Novanta si è fatta viepiù sentire l'esigenza di promuovere la concorrenza fra gli assicuratori. Nella raccomandazione del 23 settembre 1993 sulle tariffe proposte dall'AMI in relazione alla modifica delle aliquote di premio dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali secondo la LAINF da applicare a partire dal 1° gennaio 1994, la Sorveglianza dei prezzi ha constatato fra l'altro che sarebbe stata auspicabile una maggior concorrenza nell'ambito della LAINF. Ha pertanto proposto che l'AMI sottoponesse all'approvazione dell'UFAP soltanto un premio netto, lasciando alle singole assicurazioni la competenza di strutturare autonomamente i supplementi di premio per le spese amministrative.

Sulla base di quest'ultima raccomandazione della Sorveglianza dei prezzi, il 15 dicembre 1997 il Consiglio federale ha aumentato il margine di manovra degli altri assicuratori conformemente all'articolo 114 capoverso 2 OAINF. Da quel momento in poi i supplementi per le spese amministrative per gli assicuratori conformemente all'articolo 68 LAINF<sup>8</sup> non possono superare di oltre il 15 per cento quelli dell'INSAI. Tale modifica offre agli assicuratori un ampio margine di manovra – anche verso il basso – per il calcolo dei supplementi. Dal momento che dal 1999 i supplementi per le spese amministrative dell'INSAI si situano al 12 per cento dei premi netti, l'importo massimo attualmente consentito ammonta al 27 per cento dei premi netti.

Per evitare che singoli affiliati siano penalizzati, il 20 dicembre 1999 l'UFAP ha emanato una direttiva secondo cui la differenza fra i supplementi per le spese amministrative all'interno della stessa assicurazione non può, in nessun caso, superare il 15 per cento e, qualora il supplemento per spese amministrative sia inferiore a quello dell'INSAI, si considerano le spese amministrative effettive legate al contratto. Dopo che gli assicuratori avevano messo in dubbio la base legale di tale direttiva, l'UFAP l'ha abrogata.

La Commissione ritiene che sia giunto il momento di conferire agli assicuratori un maggior margine di manovra nella determinazione dei prezzi. Inoltre, è inammissibile che il Consiglio di amministrazione di un istituto di diritto pubblico – che oltretutto detiene un monopolio parziale – influisca sulla concorrenza fra gli assicuratori. La Commissione intravede tuttavia il pericolo che sopprimendo l'attuale vincolo alle tariffe dell'INSAI, gli assicuratori possano essere indotti a conteggiare supplementi per spese amministrative estremamente contenuti ai grossi clienti e ad applicare invece tariffe più elevate alle aziende piccole e medie. Occorre di fatto ri-

<sup>7</sup> Supplemento per le spese amministrative nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (LAINF) (UVG), Documento di lavoro dell'AMI del 18 giugno 1993.

<sup>8</sup> Raccomandazione della Sorveglianza dei prezzi del 23 settembre 1993, p. 4.

levare che il supplemento per le spese assicurative degli assicuratori di cui all'articolo 68 LAINF può variare anche all'interno della stessa assicurazione e non soltanto da un'assicurazione all'altra. A differenza dell'INSAI, gli assicuratori privati non applicano un supplemento uniforme per il finanziamento dei costi amministrativi all'interno di tutta la società, ma applicano tassi diversi in funzione dell'azienda assicurata. Alcuni assicuratori lamentano la restrizione imposta nella determinazione dei prezzi.

Al fine di evitare che le aziende piccole e medie e i loro lavoratori siano svantaggiati, occorre prevedere una normativa secondo cui all'interno della stessa assicurazione non vi possano essere differenze sostanziali fra i supplementi minimi e quelli massimi prelevati per coprire le spese amministrative. Se si sopprime il vincolo ai supplementi applicati dall'INSAI, il Consiglio federale deve avere la competenza di decidere, non soltanto le aliquote massime per i supplementi per le spese amministrative, bensì anche il differenziale massimo fra il supplemento massimo e quello minimo applicabile all'interno della stessa assicurazione.

Nel sistema attuale (art. 114 cpv. 2 OAINF) qualsiasi differenza fra i supplementi di premio di oltre 15 punti percentuali è considerata importante, cosicché lo stesso assicuratore non può applicare un supplemento per spese amministrative pari al 27 per cento del relativo premio netto a una determinata azienda e un supplemento inferiore al 12 per cento a un'altra azienda. Se lo stesso assicuratore preleva invece un supplemento massimo per le spese amministrative pari al 23 per cento del premio netto, può prelevare per determinate aziende un supplemento di solo 8 punti percentuali del premio netto.

Nell'interesse di una maggior concorrenza fra i vari assicuratori e dell'istituzione di una chiara base giuridica in materia di premi minimi per le spese amministrative, la Commissione propone di sopprimere il vincolo ai supplementi di premi per le spese amministrative dell'INSAI e di conferire al Consiglio federale la competenza di fissare il differenziale massimo fra il supplemento massimo e quello minimo applicato all'interno di un'assicurazione.

### **3                                  Commenti ai singoli articoli**

La proposta modifica dell'articolo 92 capoverso 1 LAINF consente agli assicuratori attivi nell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni di prelevare un premio minimo indipendente dal rischio per ognuna delle due assicurazioni obbligatorie. La prassi attualmente vigente fondata sull'articolo 68 LAINF viene pertanto iscritta nella legge. In tal modo, si garantisce una ripartizione del rischio e delle spese amministrative fra i vari gruppi di rischio anche per le masse salariali esigue. La riserva prevista dagli articoli 87 e 88 capoverso 2 può essere abrogata poiché è del tutto ovvia e non serve ad alcun chiarimento.

Dal momento che il prelievo di un premio minimo non rientra nel conteggio abituale dei premi, il Consiglio federale è incaricato di fissare il relativo limite massimo, al fine di prevenire abusi.

La modifica proposta relativa all'articolo 92 capoverso 1 LAINF consente altresì di favorire la concorrenza fra gli assicuratori e di istituire una base giuridica chiara per i supplementi di premio minimi prelevati per coprire le spese amministrative.

Il primo periodo dell'articolo 92 capoverso 7 diviene superfluo, soprattutto in seguito all'abrogazione della riserva prevista dagli articoli 87 e 88 capoverso 2. Inoltre il Consiglio federale non può, ad esempio, fissare aliquote massime per un premio in relazione alle indennità di rincaro, poiché esso deve servire a finanziare le indennità di rincaro che non sono coperte dalle eccedenze d'interesse (art. 90 cpv. 3 LAINF). Nella prassi, gli assicuratori di cui all'articolo 68 LAINF non prelevano un supplemento di premio uniforme all'interno della stessa società, ma applicano piuttosto tassi differenziati in funzione delle singole aziende. Al fine di evitare che alcuni paghino troppo rispetto ad altri, il Consiglio federale deve poter fissare non soltanto i supplementi massimi, bensì anche il differenziale massimo fra supplementi massimi e minimi applicati all'interno della stessa assicurazione.

#### **4 Consequenze finanziarie e ripercussioni sugli effettivi del personale**

Per la Confederazione e i Cantoni, la presente modifica non ha alcuna ripercussione finanziaria né sugli effettivi del personale.

Dal momento che le singole assicurazioni devono essere gestite in modo da coprire i costi, non è atteso alcun aumento del volume complessivo dei premi.

#### **5 Rapporti con il diritto europeo**

Nell'Unione europea è in vigore, sulla base dell'articolo 42 del Trattato CE, un sistema di coordinamento per i sistemi nazionali di sicurezza sociale (Regolamento CEE n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale e Regolamento d'applicazione CEE n. 574/72). Con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, la Svizzera si è impegnata nei confronti dell'UE ad applicare i due Regolamenti summenzionati o norme equivalenti. Spetta tuttavia ancora ai singoli Stati disciplinare concretamente i regimi nazionali di sicurezza sociale, purché essi rispettino determinati principi di fondo, in particolare quello della parità di trattamento. La modifica proposta è del tutto compatibile con tale postulato e pertanto con il diritto europeo.

#### **6 Fondamenti giuridici**

##### **6.1 Costituzionalità**

Le modifiche proposte si fondano sull'articolo 117 della Costituzione federale, che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare nel settore dell'assicurazione malattie e dell'assicurazione contro gli infortuni.



## **6.2**

### **Rapporto con la LPGA**

Le disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), entrata in vigore il 1° gennaio 2003, si applicano all'assicurazione contro gli infortuni. La LPGA non contiene alcuna disposizione contraria alla definizione di premi minimi o al prelievo di supplementi di premio per le spese amministrative nell'assicurazione contro gli infortuni. La modifica proposta non costituisce pertanto alcuna deroga alla LPGA.