



Rapporto esplicativo

Modifica della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) concernente il finanziamento della Fondazione Fondo per le vittime dell'amianto

Entrata in vigore prevista al più presto il 1° gennaio 2026

Berna, ottobre 2023

Indice

1. Situazione iniziale	3
1.1. Necessità di agire	3
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	4
2. Diritto comparato	6
3. Punti essenziali del progetto	6
4. Commento all'articolo 67b LAINF (nuovo)	7
5. Ripercussioni finanziarie	7
5.1 Ripercussioni per la Confederazione	7
5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna.....	8
5.3 Ripercussioni sull'economia.....	8
6. Aspetti giuridici	8
6.1 Costituzionalità.....	8
6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	8
6.3 Forma dell'atto	9

1. Situazione iniziale

1.1. Necessità di agire

L'amianto è stato a lungo utilizzato in diversi materiali edili e industriali. Prodotti da costruzione contenenti amianto sono stati impiegati soprattutto negli edifici costruiti tra il 1950 e il 1970. Dato che anche in piccole concentrazioni la presenza di polvere di amianto nell'aria può favorire l'insorgenza di malattie tumorali ai polmoni, nel 1989 la Confederazione ha emanato un divieto di utilizzo¹. Ciò nonostante, si stima che ancora oggi in Svizzera fino a 170 persone l'anno sviluppino un mesotelioma maligno per aver inalato una quantità cancerogena di fibre di amianto. Talvolta l'esposizione può essere avvenuta molto tempo prima dell'insorgenza della malattia. Il diritto a prestazioni dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni secondo la legge federale del 20 marzo 1981² sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF) presuppone un'esposizione professionale all'amianto. Per circa il 20–30 per cento delle persone colpite questa condizione non è data per cui non sussiste alcun diritto alle prestazioni secondo la LAINF, ma solo a quelle, nettamente inferiori, dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dell'assicurazione per l'invalidità.

Il Tribunale federale ha confermato in diverse sentenze il termine di prescrizione assoluto di 10 anni previsto dalla legge del 14 marzo 1958³ sulla responsabilità. Nel 2010, chiamato a pronunciarsi su un caso concreto, ha riconfermato la sua prassi pluriennale e stabilito che le pretese di risarcimento della parte attrice, ossia della famiglia di una vittima dell'amianto, nei confronti sia del datore di lavoro sia dell'Istituto nazionale svizzero di assicurazione contro gli infortuni (INSAI) erano cadute in prescrizione⁴. La famiglia interessata ha quindi adito la Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) invocando in particolare il diritto a un processo equo secondo l'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione del 4 novembre 1950⁵ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Nella sua sentenza⁶, la Corte EDU ha ravvisato una violazione dell'articolo citato argomentando che l'applicazione delle norme in materia di perenzione e prescrizione è stata sproporzionata. Infatti, l'applicazione sistematica di tali disposizioni alle vittime di malattie la cui diagnosi è possibile soltanto a distanza di molti anni dagli eventi patogeni – come nel caso dell'amianto – può privare gli interessati della possibilità di far valere le loro pretese dinanzi alla giustizia⁷. L'istituzione della fondazione Fondo per le vittime dell'amianto (fondazione EFA, v. n. 1.2) offre alle persone toccate un'alternativa alle vie legali. La stessa Corte EDU non esclude questa possibilità.

¹ Questa informazione è consultabile su www.ufsp.admin.ch > Vivere in salute > Ambiente & salute > Prodotti chimici > Prodotti chimici da A a Z > Amianto

² RS **832.20**

³ RS **170.32**

⁴ DTF **136** II 187

⁵ RS **0.101**

⁶ Sentenza dell'11 marzo 2014 della Corte EDU, Howald Moor e altri contro la Svizzera (in francese).

⁷ «Par ailleurs, même si elle est convaincue des buts légitimes poursuivis par les règles de péremption ou de prescription appliquées, à savoir notamment la sécurité juridique, la Cour s'interroge sur le caractère proportionné de leur application à la présente espèce. En effet, elle admet, comme le soutiennent les requérantes, que l'application systématique de ces règles à des victimes de maladies qui, comme celles causées par l'amiante, ne peuvent être diagnostiquées que de longues années après les événements pathogènes, est susceptible de priver les intéressés de la possibilité de faire valoir leurs prétentions en justice.» Sentenza della Corte EDU dell'11 marzo 2014, Howald Moor e altri contro la Svizzera, n. 77

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Prima tavola rotonda 2015–2016

Per adempiere gli obblighi derivanti dalla CEDU ed eseguire la sentenza della Corte EDU menzionata sopra, nel 2015 il consigliere federale Alain Berset, capo del Dipartimento federale dell'interno, ha indetto una tavola rotonda che, sotto la direzione dell'ex consigliere federale Moritz Leuenberger, ha riunito i rappresentanti dell'economia e della politica con l'obiettivo di trovare una soluzione per sostenere finanziariamente le vittime e i loro familiari.

Il 30 novembre 2016⁸, i partecipanti alla tavola rotonda hanno approvato il rapporto finale contenente sia una proposta dettagliata per l'indennizzazione delle vittime dell'amianto sia una bozza concreta per l'istituzione di un fondo per il relativo finanziamento. Poco dopo è stata formalmente costituita la fondazione EFA che si prefigge in particolare di versare indennità alle persone che, a causa della prescrizione dei loro diritti, non possono ottenerle adendo le vie legali. A luglio del 2017, sono stati effettuati i primi versamenti. Un'altra tappa importante è stata la proroga da 10 a 20 anni dei termini di prescrizione dei diritti di regresso in caso di danni alle persone, decisa dal Parlamento con la modifica del 15 giugno 2018⁹ del Codice delle obbligazioni (Revisione della disciplina della prescrizione).

Nel 2016, i partecipanti alla tavola rotonda avevano stimato a circa 100 milioni di franchi il fabbisogno finanziario per i primi dieci anni fino al 2025. Il Fondo è stato alimentato con versamenti volontari per un totale di circa 26 milioni di franchi effettuati tra l'altro dall'Associazione Svizzera d'Assicurazioni nonché da imprese ferroviarie, aziende di lavorazione dell'amianto e commissioni professionali paritetiche. Vista l'assenza di una base legale, l'INSAI non ha potuto contribuirvi.

Negli anni successivi la fondazione ha ricevuto meno domande di indennizzazione del previsto, per cui attualmente dispone ancora di circa 11 milioni di franchi.

Colloqui di solidarietà a partire dal 2021

Il finanziamento della fondazione EFA si è rivelato molto difficile sin dall'inizio. Dal 2020 non ha più ricevuto donazioni significative malgrado siano necessarie visto il numero di casi costantemente elevato. Il finanziamento della fondazione EFA va quindi ridisciplinato. Alla fine del 2021, il presidente della Confederazione Guy Parmelin e il consigliere federale Alain Berset hanno partecipato a colloqui di solidarietà il cui scopo era quello di ricordare all'economia la sua responsabilità sociale e di ottenere ulteriori contributi per la fondazione EFA.

Pur continuando a riconoscere la necessità di sostenere le vittime dell'amianto e i loro familiari, durante i colloqui di solidarietà solo pochi partecipanti hanno manifestato una certa disponibilità a fare la propria parte e la fondazione non ha ricevuto alcuna ulteriore donazione.

Allo stato attuale, per poter proseguire la sua attività fino al 2030 la fondazione EFA necessita di mezzi finanziari supplementari per 25–50 milioni di franchi. Ciò è dovuto

⁸ Il rapporto finale è consultabile su www.ufsp.admin.ch > Vivere in salute > Ambiente & Salute > Veleni domestici > Veleni domestici e disturbi alla salute > Tavola rotonda sul tema dell'amianto

⁹ RU 2018 5343

anche al fatto che, con la modifica del 9 novembre 2016¹⁰ dell'articolo 36 capoverso 5 dell'ordinanza del 20 dicembre 1982¹¹ sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF) il fabbisogno finanziario è aumentato, in quanto da allora per le persone che si ammalano di mesotelioma o di altri tumori con una prognosi di sopravvivenza altrettanto breve, il diritto a un'indennità integrale per menomazione dell'integrità nasce già con l'insorgenza della malattia. Il Regolamento per l'indennità della fondazione EFA del 9 maggio 2017¹² ne tiene conto e a seguito della proroga del termine di prescrizione nel Codice delle obbligazioni fissa il 1996 come anno a partire dal quale la fondazione EFA può concedere indennità.

Opzione scelta

Per finire, è stata accolta l'idea avanzata da diversi rappresentanti dell'economia durante i colloqui di solidarietà di alimentare il Fondo per le vittime dell'amianto attraverso l'INSAI. Con questa modalità di finanziamento si potrebbe perseguire la massima solidarietà all'interno dell'intera industria manifatturiera svizzera.

Secondo il principio della mutualità sancito nell'articolo 61 capoverso 2 LAINF, i proventi dell'INSAI possono essere utilizzati solo per scopi assicurativi e vige il divieto di distribuzione degli utili¹³. Conformemente al principio di equivalenza che ne deriva, i mezzi finanziari necessari per coprire le spese (prestazioni assicurative, costi amministrativi e oneri per la prevenzione degli infortuni) devono essere garantiti dai premi, dal reddito di capitale e dai ricavi provenienti da azioni di regresso contro terzi responsabili¹⁴. I premi netti e le prestazioni assicurative devono essere in equilibrio. Infine, i proventi dell'incasso dei premi netti di un ramo assicurativo devono essere tassativamente utilizzati per finanziare le sue prestazioni. Questi principi si applicano per analogia ai costi amministrativi (art. 109 cpv. 2 e 3 OAINF, art. 114 cpv. 1 OAINF).

Un'analisi ha mostrato che l'INSAI potrebbe versare sussidi alla fondazione EFA. Ciò sarebbe nell'interesse pubblico, rispetterebbe il principio di proporzionalità e la neutralità concorrenziale e non ne comprometterebbe in nessun modo l'attività principale. I sussidi sarebbero finanziati tramite le eccedenze dei ricavi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali ai sensi dell'articolo 63 capoverso 5 lettera f LAINF e non con i proventi dell'incasso dei premi netti e dei premi supplementari la cui destinazione è vincolata.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁵ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁶ sul programma di legislatura 2019–2023.

L'inserimento nella legge di questa nuova disposizione è opportuno perché, come illustrato sopra, il fabbisogno finanziario della fondazione EFA per i prossimi anni non è

¹⁰ RU **2016** 4393

¹¹ RS **832.202**

¹² Il Regolamento per l'indennità è consultabile su www.stiftung-efa.ch > Chi siamo > La Fondazione > Documenti importanti > Informazioni di base

¹³ LÄUBLI/ZIEGLER, BSK zu Art. 61 UVG, N 12

¹⁴ GERBER/GÄCHTER, BSK zu Art. 92 UVG, N 37

¹⁵ FF **2020** 1565

¹⁶ FF **2020** 7365

coperto. Per evitare che quest'ultima esaurisca anzitempo i mezzi finanziari e per garantire il sostegno alle vittime dell'amianto, è necessario agire rapidamente.

2. Diritto comparato

La pericolosità delle fibre di amianto è nota anche in molti altri Paesi e ha portato a divieti di utilizzo. Per esempio, l'Unione europea (UE) ha introdotto un divieto globale dell'amianto nel 2005¹⁷, ma alcuni suoi Stati membri lo avevano già messo al bando tempo prima. Nell'UE è in corso l'elaborazione di una Strategia europea per la rimozione dell'amianto (ESRAA) che contempla una proposta legislativa riguardante il riconoscimento delle malattie professionali comprese tutte le malattie conosciute legate all'amianto, incluse norme minime per le procedure di riconoscimento e norme minime per l'indennizzo delle vittime di malattie professionali legate all'amianto¹⁸. Inoltre, gli Stati membri sono invitati a promuovere la creazione di associazioni di pazienti e associazioni sindacali per le vittime di malattie correlate all'amianto al fine di sostenere le persone toccate e le loro famiglie, e si chiede loro di aumentare i finanziamenti per risarcire le vittime di malattie correlate all'amianto, al fine di garantire una copertura sufficiente dei costi diretti, indiretti e umani della malattia¹⁹.

I singoli Stati che prevedono eventuali risarcimenti li hanno regolamentati in modo diverso. La Francia, per esempio, ha costituito un fondo chiamato Fonds d'Indemnisation des Victimes de l'Amiante (FIVA). Le domande possono essere presentate semplicemente sul relativo sito web. Se accolte, le indennità vengono calcolate utilizzando un approccio unico valido per tutti. Dal primo versamento effettuato nel 2003, il FIVA ha risarcito più di 100 000 richiedenti per un importo complessivo di oltre 7 miliardi di euro²⁰.

3. Punti essenziali del progetto

Per creare le basi legali necessarie affinché l'INSAI possa effettuare versamenti alla fondazione EFA, occorre introdurre un nuovo articolo 67*b* nella LAINF.

Come esposto sopra, i mezzi che servono per la sua attività principale, ossia i proventi dell'incasso dei premi netti e dei premi supplementari secondo l'articolo 92 LAINF, non possono essere utilizzati, per cui per sostenere finanziariamente la fondazione EFA l'INSAI dovrebbe impiegare le eccedenze dei ricavi ai sensi dell'articolo 63 capoverso 5 lettera f LAINF provenienti esclusivamente dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Sulla base di questo stesso articolo, la decisione finale sul sostegno finanziario e la fissazione del relativo importo competono al consiglio dell'INSAI.

¹⁷ [Infografica - L'impatto dell'amianto sulla salute dei lavoratori - Consiglio europeo \(europa.eu\)](#); (consultato da ultimo il: 17.10. 2023)

¹⁸ [Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla protezione dei lavoratori dall'amianto \(2019/2182\(INL\)\) \(europa.eu\)](#), C 184/51; (consultato da ultimo il: 17.10. 2023)

¹⁹ [Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla protezione dei lavoratori dall'amianto \(2019/2182\(INL\)\) \(europa.eu\)](#), C 184/56; (consultato da ultimo: il 17.10.2023)

²⁰ [Victimes de l'amiante et indemnisation, êtes-vous éligible? \(fiva.fr\)](#) (consultato da ultimo il: 17.10. 2023)

4. Commento all'articolo 67b LAINF (nuovo)

Il nuovo articolo 67b LAINF mira a garantire il finanziamento della fondazione EFA, in quanto il capitale apportato dall'economia è insufficiente.

Il capoverso 1 dà all'INSAI la possibilità di sostenere finanziariamente la fondazione EFA. Il capoverso 2 precisa che il sostegno finanziario avviene esclusivamente impiegando eccedenze dei ricavi ai sensi dell'articolo 63 capoverso 5 lettera f provenienti dall'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali.

L'INSAI è per legge l'assicuratore contro gli infortuni per determinati settori economici (art. 66 LAINF), in particolare per quelli legati all'utilizzo dell'amianto. L'esposizione a questa sostanza responsabile dell'insorgere di malattie è direttamente o indirettamente connessa con l'attività di settori economici sotto il monopolio parziale dell'INSAI. Di conseguenza, le prestazioni di quest'ultima e quelle della fondazione EFA sono strettamente collegate.

Le eccedenze dei ricavi possono risultare soprattutto dai redditi di capitale dopo che sono stati coperti tutti i fabbisogni di finanziamento (finanziamento della remunerazione dei capitali di copertura delle rendite, finanziamento delle indennità di rincaro obbligatorie, costituzione di fondi propri previsti dalla legge e autodeterminati). Tali eccedenze possono provenire, da un lato, dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali e, dall'altro, dall'assicurazione contro gli infortuni non professionali. Mentre l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è finanziata dai datori di lavoro e quindi dalle imprese, quella contro gli infortuni non professionali è finanziata dai lavoratori.

Ne consegue che la fondazione EFA è finanziata esclusivamente tramite le eccedenze dei ricavi provenienti dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. La fondazione EFA è stata costituita per rispondere al posto di quelle imprese che non possono essere ritenute responsabili. Se dovesse essere finanziata tramite le eccedenze dei ricavi dell'assicurazione contro gli infortuni non professionali, a mettere mano al portafogli non sarebbero le imprese, bensì i lavoratori. Dato che, a differenza delle prime, a questi ultimi non può essere imputata alcuna responsabilità per le malattie causate dall'amianto e che le malattie causate dall'esposizione all'amianto non sono infortuni, il finanziamento deve essere garantito unicamente dall'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. In questo modo si evita una parità di trattamento non oggettiva di datori di lavoro e lavoratori.

5. Ripercussioni finanziarie

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'introduzione nella LAINF del nuovo articolo 67b non causa costi supplementari alla Confederazione. L'INSAI è un istituto autonomo di diritto pubblico dotato di personalità giuridica e con contabilità propria (art. 61 LAINF).

5.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il previsto adeguamento della LAINF non ha ripercussioni per i Cantoni e i Comuni e nemmeno per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

5.3 Ripercussioni sull'economia

La modifica di legge non ha ripercussioni sull'economia. Il finanziamento tramite le eccedenze dei ricavi dell'INSAI non incide sui premi assicurativi.

6. Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il presente progetto si basa sull'articolo 117 capoverso 1 della Costituzione federale che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Dall'entrata in vigore il 1° giugno 2002 dell'Accordo del 21 giugno 1999²¹ tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione delle persone, ALC), la Svizzera applica le norme di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale introdotte dall'Unione europea (UE), come stabilito dall'articolo 115a LAINF.

Tali norme non prevedono l'armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale: nel rispetto dei principi di coordinamento del diritto europeo, gli Stati membri possono stabilire autonomamente le modalità dei loro sistemi di sicurezza sociale, in particolare le prestazioni di un regime di assicurazione sociale e le condizioni alle quali esse sono concesse. La Svizzera e gli altri Paesi dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) sono soggetti alle stesse regole in virtù della Convenzione del 4 gennaio 1960²² istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS). Uno di questi principi di coordinamento è quello della parità di trattamento espressamente sancito nell'articolo 4 del Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004²³ relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Sulla base di questo principio, i mezzi finanziari che l'INSAI verserà alla fondazione EFA dovranno essere utilizzati in modo non discriminatorio. Secondo il Regolamento di quest'ultima, ciò sarà il caso.

Inoltre, la convenzione del 9 settembre 2021²⁴ sul coordinamento della sicurezza sociale tra il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Confederazione Sviz-

²¹ RS **0.142.112.681**

²² RS **0.632.31**

²³ RS **0.831.109.268.1**

²⁴ RU **2021 818**

zera, applicabile provvisoriamente dal 1° novembre 2021 ed entrata in vigore il 1° ottobre 2023, prevede un regime di coordinamento simile a quello previsto dall'ALC e dall'AELS.

Inoltre, la Svizzera è vincolata da diversi strumenti normativi internazionali in materia di sicurezza sociale, in particolare dal Codice europeo di Sicurezza sociale del Consiglio d'Europa²⁵ e dalla convenzione n. 102 concernente le norme minime della sicurezza sociale dell'Organizzazione internazionale del Lavoro²⁶. Queste convenzioni non precludono la possibilità che una fondazione sia finanziata da un assicuratore contro gli infortuni.

Ne consegue che il presente progetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

6.3 Forma dell'atto

Il campo d'attività di un istituto di diritto pubblico necessita di una base legale formale²⁷. Il finanziamento della fondazione EFA da parte dell'INSAI proposto in questa sede amplia il campo di attività di quest'ultima, per cui il presente progetto deve essere attuato nella LAINF.

²⁵ RS **0.831.104**

²⁶ RS **0.831.102**

²⁷ DTF **138 I 378**