



Berna, 5 aprile 2023

Modifica dell'ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (OAI) Attuazione della mozione della CSSS-N 22.3377 Utilizzare salari statistici corrispon- denti all'invalidità nel calcolo del grado d'in- validità

Rapporto esplicativo per l'indizione della proce-
dura di consultazione



1 Situazione iniziale

1.1 Mozione della CSSS-N 22.3377 Utilizzare salari statistici corrispondenti all'invalidità nel calcolo del grado d'invalidità

Il 21 novembre 2021 il Consiglio federale ha fissato l'entrata in vigore della riforma Ulteriore sviluppo dell'AI al 1° gennaio 2022, adottando nel contempo le relative modifiche di ordinanza. Nel quadro della procedura di consultazione sulle modifiche di ordinanza diversi ambienti interessati avevano criticato il fatto che le nuove regolamentazioni relative alla valutazione del grado d'invalidità tenessero troppo poco conto dell'impossibilità per le persone con disabilità di conseguire gli stessi redditi delle persone sane. A sostegno di tale tesi veniva menzionato uno studio presentato dall'ufficio BASS in occasione del simposio Weissenstein 2021¹, il quale indica che i salari delle persone con limitazioni dovute a ragioni di salute sono circa il 10 per cento inferiori rispetto ai salari mediani delle tabelle della Rilevazione svizzera della struttura dei salari (RSS) dell'Ufficio federale di statistica (UST).

Dopo la conclusione della procedura di consultazione, la Prof. em. Dr. Gabriela Riemer-Kafka e il Dr. phil. Urban Schwegler (membro dell'istituto Ricerca svizzera per paraplegici) hanno pubblicato un modello² secondo cui le tabelle della RSS attualmente applicate potrebbero essere adattate in modo da tenere conto delle disabilità tramite uno strumento di *job matching* sviluppato dalla Ricerca svizzera per paraplegici³.

Consultata sul progetto, la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) aveva raccomandato al Consiglio federale di introdurre una nuova disposizione di ordinanza che prevedesse lo sviluppo delle tabelle della RSS impiegate quali basi per il confronto dei redditi.

Nell'ottica di un'attuazione finanziariamente neutra del progetto, per sancire a livello di ordinanza la prassi fino ad allora definita nella giurisprudenza e in considerazione dei nuovi miglioramenti introdotti, il Consiglio federale aveva deciso di attenersi sostanzialmente al disciplinamento che aveva previsto, tanto più che a suo avviso basarsi su tabelle della RSS create *ad hoc* avrebbe significato scostarsi dal mercato del lavoro equilibrato e quindi dalle prescrizioni legali (art. 16 della legge federale del 6 ottobre 2000⁴ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]).

Il 6 aprile 2022 la CSSS-N ha depositato la mozione 22.3377⁵ Utilizzare salari statistici corrispondenti all'invalidità nel calcolo del grado d'invalidità, che incarica il Consiglio federale di implementare entro il 30 giugno 2023 una base di calcolo che, nel determinare il reddito con invalidità mediante valori statistici, consideri le possibilità di reddito realistiche delle persone affette da problemi di salute. Nella rielaborazione delle basi

¹ Büro BASS, *Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung*, 2021, disponibile all'indirizzo https://www.wesym.ch/cvfs/5690459/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf.

² G. Riemer-Kafka e U. Schwegler, «Der Weg zu einem invaliditätskonformen Tabellenlohn», in SZS, n. 6, 2021, pagg. 287–319.

³ [Funktionsbasiertes Job Matching für Personen mit einer Querschnittlähmung | Schweizer Paraplegiker-Forschung \(paraplegie.ch\)](https://www.paraplegie.ch/funktionsbasiertes-job-matching-fuer-personen-mit-einer-querschnittlaehmung).

⁴ RS 830.1

⁵ [22.3377 | Utilizzare salari statistici corrispondenti all'invalidità nel calcolo del grado d'invalidità | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#).

di calcolo, fondata su una metodologia statistica riconosciuta e sullo stato della ricerca, il Consiglio federale deve tenere conto del nuovo sistema di rendite lineare, dell'ulteriore sviluppo della valutazione dell'invalidità e, di conseguenza, delle nuove norme a livello di ordinanza in vigore dal 1° gennaio 2022. Dovrà inoltre considerare, come ha più volte annunciato, anche la soluzione proposta da Riemer-Kafka/Schwegler.

Il 25 maggio 2022 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, ritenendo impossibile un'attuazione entro il termine previsto. Si è tuttavia dichiarato disponibile a occuparsi della richiesta avanzata dalla Commissione con la sua mozione, vale a dire di rielaborare le basi in questione, procedere alle valutazioni necessarie, presentare i suoi risultati e apportare gli adeguamenti che dovessero rivelarsi necessari, seppur al più presto nel 2025.

Il 1° giugno 2022 il Consiglio nazionale ha accolto all'unanimità la mozione. Il 26 settembre 2022 l'ha accolta anche il Consiglio degli Stati, ma prorogando di sei mesi il termine di attuazione. Il 14 dicembre 2022 il Consiglio nazionale ha approvato questa proroga. Pienamente consapevoli delle ripercussioni finanziarie per l'AI e per le altre assicurazioni sociali, le due Camere le accettano al fine di migliorare la situazione degli assicurati.

1.2 Modello «salari statistici secondo Riemer-Kafka/Schwegler»

Il modello elaborato dalla Prof. em. Dr. Riemer-Kafka e dal Dr. phil. Schwegler prevede che la correzione tesa a compensare la maggiore difficoltà nella realizzazione di redditi realistici da parte di persone con un danno alla salute vada effettuata mediante tabelle della RSS personalizzate e adattate in funzione dell'invalidità, nell'ottica di una valutazione il più possibile specifica della situazione concreta del singolo assicurato.

Considerato il breve periodo previsto per l'attuazione della mozione, nel maggio del 2022 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha istituito un gruppo di lavoro con l'Ufficio federale di statistica (UST), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) nonché con la Prof. em. Dr. Riemer-Kafka e il Dr. phil. Schwegler, al fine di concretizzare la proposta di soluzione Riemer-Kafka/Schwegler⁶. Nel corso dei lavori è emerso molto rapidamente che l'allestimento delle necessarie tabelle della RSS è molto difficile.

Per il momento la Prof. em. Dr. Riemer-Kafka e il Dr. phil. Schwegler hanno elaborato soltanto alcune bozze di tabelle per le limitazioni fisiche⁷. Ne è emerso che queste tabelle non hanno ad esempio alcun impatto sul reddito con invalidità delle donne. Oltre a queste tabelle per le limitazioni fisiche, le assicurazioni sociali necessitano anche di tabelle per le limitazioni psichiche e cognitive nonché per i quadri clinici complessi a più livelli (comorbidità). Per poter procedere all'onerosa elaborazione delle basi necessarie per definire i criteri chiave e allestire le tabelle secondo il tipo e la gravità del danno alla salute, occorre coinvolgere specialisti esterni e medici di diverse specializzazioni. Soltanto al termine di questi lavori si potranno fornire all'UST le basi per

⁶ G. Riemer-Kafka e U. Schwegler, «Der Weg zu einem invaliditätskonformen Tabellenlohn», in SZS, n. 6, 2021, pagg. 287–319.

⁷ G. Riemer-Kafka e U. Schwegler, «Der Weg zu einem invaliditätskonformen Tabellenlohn», in SZS, n. 6, 2021, pagg. 287–319.

l'allestimento, la validazione e la pubblicazione delle tabelle della RSS distinte per tipo di infermità.

Alla luce dei lavori preliminari⁸ da loro condotti fino a quel momento, la Prof. em. Dr. Riemer-Kafka e il Dr. phil. Schwegler sono inoltre giunti alla conclusione che le tabelle della RSS adattate non tengono ancora conto di tutti i fattori che incidono sul salario. Per considerare altri fattori pregiudizievoli per il salario, andrebbe pertanto eventualmente prevista una deduzione percentuale forfettaria dalle tabelle corrispondenti all'invalidità, ancora da definire.

Per introdurre e applicare opportunamente le nuove tabelle fondandosi sulle basi della banca dati della Ricerca svizzera per paraplegici, si deve presumere che occorreranno notevoli aggiornamenti e adeguamenti del sistema peritale. Le perizie mediche dovrebbero quindi basarsi principalmente sui criteri chiave determinanti per i vari quadri clinici, il che non avviene con l'attuale valutazione globale nell'ottica della capacità funzionale. Al momento non è ancora possibile stimare né l'entità di queste ripercussioni e dei necessari lavori di attuazione né la loro durata e non ci si può nemmeno esprimere sugli effetti per gli assicurati interessati. Si presume che per alcuni di loro ne deriverà un grado d'invalidità più elevato, mentre per altri potrebbe non esserci alcun effetto o persino risultarne una riduzione del grado d'invalidità. Ad oggi non è possibile stimare neppure le conseguenze finanziarie per le assicurazioni.

Con questo modello l'UST dovrebbe, sulla base delle conoscenze attuali, allestire, pubblicare e aggiornare ogni due anni fino a 100 tabelle per ciascuno dei quattro livelli di competenza (definiti in base alla formazione e all'esperienza professionale richieste), ovvero complessivamente fino a 400 tabelle, sulla base della banca dati dell'ente di diritto privato Ricerca svizzera per paraplegici.

Considerata questa situazione, si può affermare che l'attuazione della proposta di soluzione Riemer-Kafka/Schwegler lascia ancora numerose domande in sospeso, è onerosa e non garantisce necessariamente che le tabelle possano essere allestite con la qualità e il grado di dettaglio necessari. È tuttavia certo che un'attuazione dal 1° gennaio 2024 è impossibile.

1.3 Modello alternativo: deduzione forfettaria

Parallelamente ai lavori in corso con la Prof. em. Dr. Riemer-Kafka e il Dr. phil. Schwegler, è stato elaborato un modello alternativo. Questo tiene conto del metodo statistico riconosciuto, della ricerca, del sistema di rendite lineare e delle nuove disposizioni di ordinanza per la valutazione del grado d'invalidità.

In seguito alla riforma Ulteriore sviluppo dell'AI, oggi si procede a una valutazione individuale il più possibile completa della capacità funzionale dell'assicurato, considerando anche le limitazioni dovute al danno alla salute. Su questa base si determina il reddito con invalidità statistico individuale dell'assicurato, facendo ricorso agli attuali salari standardizzati mediani della RSS.

⁸ G. Riemer-Kafka e U. Schwegler, «Der Weg zu einem invaliditätskonformen Tabellenlohn», in SZS, n. 6, 2021, pagg. 287–319.

Partendo dalle indicazioni fornite dallo studio dell'ufficio BASS, si tratta ora di ridurre in generale, di una percentuale identica, il reddito con invalidità determinato statisticamente per il singolo assicurato. Questa deduzione forfettaria, che sarà identica per tutti gli assicurati e verrà applicata nello stesso modo per tutti i tipi di limitazioni dovute a ragioni di salute (fisiche, psichiche e cognitive, come pure in caso di comorbidità) e senza alcuna distinzione tra donne e uomini, servirà a compensare gli svantaggi degli assicurati interessati sul mercato del lavoro equilibrato messi in luce nello studio dell'ufficio BASS.

Questa nuova ulteriore riduzione del reddito con invalidità comporterà un grado d'invalidità più elevato, il che potrebbe a sua volta portare a rendite più elevate o alla nascita del diritto a una rendita.

La deduzione forfettaria costituisce inoltre una soluzione ben integrabile nel sistema di valutazione del grado d'invalidità introdotto dal 1° gennaio 2022. L'applicazione di tale deduzione sarebbe peraltro più facile da attuare per gli uffici AI, tanto più se si considera che non comporta alcun margine discrezionale, contrariamente a quanto accadrebbe con una varietà di possibili tabelle della RSS, il che a sua volta rafforzerebbe la certezza del diritto.

Considerato che con la deduzione forfettaria tutti i beneficiari di rendita interessati trarrebbero gli stessi vantaggi dalla correzione della valutazione del grado d'invalidità, è possibile calcolare meglio gli effetti per gli assicurati, come pure le spese supplementari per l'AI.

1.4 Valutazione dei due modelli

L'elaborazione e le modalità di attuazione dei salari statistici secondo Riemer-Kafka/Schwegler presentano molti punti in sospeso e poco chiari dal punto di vista sia materiale che temporale. Si profilano anche questioni complesse e ripercussioni ancora difficili da prevedere per il sistema peritale, che vanno materialmente ben oltre la semplice rielaborazione delle basi di calcolo del grado d'invalidità. E per il momento non è nemmeno possibile valutare le ripercussioni e in particolare gli effetti per gli assicurati interessati. Occorre però prevedere che questi potrebbero essere minori rispetto alle attese del mondo politico.

La deduzione forfettaria, invece, potrebbe essere introdotta e attuata entro il termine previsto, permettendo agli assicurati di beneficiare dei miglioramenti sin dal 1° gennaio 2024. Con questa soluzione la correzione per lo svantaggio subito dalle persone con limitazioni dovute a ragioni di salute sull'odierno mercato del lavoro non è altrettanto personalizzata come potrebbe eventualmente esserlo con tabelle della RSS adattate in funzione dell'invalidità. Gli effetti per gli assicurati sono tuttavia tangibili in ogni caso, e senza alcuna distinzione tra donne e uomini.

Dopo aver valutato i due modelli, la volontà politica espressa con la mozione e l'urgenza della rielaborazione delle basi di calcolo per la determinazione del grado d'invalidità, il Consiglio federale ha deciso di porre in consultazione il modello della deduzione

forfettaria quale soluzione per una correzione dello svantaggio subito dalle persone con limitazioni dovute a ragioni di salute sull'odierno mercato del lavoro.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta nel contesto della valutazione del grado d'invalidità

Per chiarire se sussista o meno il diritto a una rendita e, se del caso, stabilire a quanto essa debba ammontare, occorre valutare il grado d'invalidità. La nozione d'invalidità ha una connotazione economica, poiché si riferisce alla perdita di guadagno percentuale. Il reddito conseguito prima dell'insorgere dell'invalidità (reddito senza invalidità) viene confrontato con quello che può ancora essere conseguito con il danno alla salute, ovvero l'invalidità (reddito con invalidità). Per la valutazione del grado d'invalidità, l'AI necessita dunque di un reddito senza invalidità e di uno con invalidità per poter calcolare la perdita di guadagno percentuale. A tal fine si basa, laddove possibile, sul reddito effettivo che una persona ha conseguito e su quello che in seguito all'insorgere del danno alla salute consegue con una nuova attività. In mancanza di redditi effettivi, l'AI deve ipotizzare un reddito senza invalidità e uno con invalidità ricorrendo a basi statistiche. In base alla RSS, l'AI determina il reddito che l'assicurato potrebbe conseguire con un'attività esigibile sul mercato del lavoro equilibrato e quello che avrebbe potuto conseguire, con la sua formazione, prima dell'insorgere dell'invalidità.

Nel caso concreto, i medici del competente servizio medico regionale (SMR) dell'AI devono effettuare una valutazione globale della capacità funzionale residua. A tal fine si basano sui rapporti dei medici curanti, su eventuali esami propri e, se necessario, sulle perizie di medici specialisti. Tengono inoltre conto di tutti i fattori medici che limitano la capacità funzionale. Dal 1° gennaio 2022, in questa fase procedurale vengono considerate anche le limitazioni dovute al danno alla salute, vale a dire le limitazioni qualitative e quantitative nello svolgimento di un'attività lucrativa dovute all'invalidità, quali ad esempio il maggior bisogno di pause, la limitazione del carico di lavoro, ritmi più lenti rispetto a una persona sana ecc. La capacità funzionale viene quindi stabilita in base sia a fattori medici che alle limitazioni quantitative e qualitative dovute al danno alla salute ed è presa in considerazione nella determinazione del reddito con invalidità.

Se dopo l'insorgere dell'invalidità un assicurato non consegue alcun reddito lavorativo, il reddito con invalidità viene determinato in base ai valori statistici della RSS. In questo contesto si stabilisce quanto l'assicurato potrebbe ancora guadagnare con un adeguato sostegno all'integrazione e con la capacità funzionale residua. Se a causa dell'invalidità una persona presenta una capacità funzionale del 50 per cento o inferiore, si applica una deduzione per attività a tempo parziale. In questo caso, il reddito con invalidità viene ridotto in modo forfettario del 10 per cento, poiché lo svolgimento di un'attività a tempo parziale implica un salario statisticamente inferiore. Il sistema attuale tiene quindi già conto di un importante fattore del mercato del lavoro, che risulta essere significativo anche nello studio dell'ufficio BASS. Questa riduzione del reddito con invalidità rende maggiore la differenza rispetto al reddito senza invalidità, il che comporta un grado d'invalidità più elevato.

La mozione chiede che si considerino ancora di più le possibilità realistiche di reddito delle persone affette da problemi di salute. A tal fine al reddito con invalidità verrà applicata una deduzione forfettaria legata al mercato del lavoro, per tenere conto del fatto che le persone con un danno alla salute possono valorizzare la loro capacità al lavoro residua soltanto in misura inferiore alla media.

Dallo studio dell'ufficio BASS⁹ è emerso che sia il salario medio che il salario mediano delle persone attive con gravi danni alla salute e senza accesso a una rendita sono inferiori di circa il 10 per cento rispetto ai salari delle persone attive pienamente in grado di svolgere un'attività lucrativa. Le indicazioni dello studio dell'ufficio BASS sono utilizzate come valore di riferimento per determinare la deduzione forfettaria, pur sapendo che l'UST considera che i dati dello studio dell'ufficio BASS non si fondano su una base adatta (sicurezza sociale e mercato del lavoro [SISOMEL] collegato a la rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera [RIFOS]) per misurare livelli salariali affidabili, che non coincidono integralmente alle tabelle della RSS e che non possono esserle paragonate. Tenendo conto della deduzione per attività lucrativa a tempo parziale, una deduzione forfettaria del 10 per cento appare dunque adeguata. Aggiungendo alla nuova deduzione forfettaria la deduzione per attività a tempo parziale già esistente si otterrebbe una deduzione complessiva del 20 per cento.

Per quanto concerne le tabelle della RSS, è inoltre importante sottolineare che l'UST ha effettuato una verifica della plausibilità migliorata sui dati rilevati per le tabelle del 2020. È stato così possibile correggere valori anomali illogici come quelli rilevati nel ramo economico delle assicurazioni nel 2018 (al riguardo cfr. anche la domanda Weichelt [21.8091](#), disponibile in tedesco e francese). Inoltre, in seguito alla verifica della plausibilità i valori mediani della tabella TA1_tirage_skill_level nel 2020¹⁰ sono stati abbassati rispetto a quelli del 2018, in particolare per il livello di competenze 1, che è quello più frequentemente applicato: per gli uomini, il salario mediano era di 5417 franchi nel 2018, mentre nel 2020 è sceso a 5261 franchi; per le donne, il salario mediano è passato da 4371 franchi nel 2018 a 4276 franchi nel 2020. Questi valori mediani più bassi determinano già oggi, in tutti i calcoli, gradi d'invalidità più elevati rispetto al passato.

In virtù della disposizione legale relativa alla revisione di rendita (art. 17 LPG; cfr. anche n. 3.1) la deduzione (forfettaria o secondo le tabelle della RSS adattate in funzione dell'invalidità) deve essere imperativamente superiore a cinque punti percentuali, affinché si possa riconoscere una modifica del grado d'invalidità con incidenza sulla rendita.

⁹ Lo studio si basa su analisi statistiche relative ai salari e all'integrazione nel mercato del lavoro condotte con il set di dati «Sicurezza sociale e mercato del lavoro (SISOMEL)». Per questa fonte di dati vengono collegati i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) e informazioni provenienti da diversi registri delle assicurazioni sociali (AVS, AI, PC, AD). Grazie alla combinazione di queste due fonti di dati si ha la possibilità di confrontare l'integrazione nel mercato del lavoro e i salari delle persone con limitazioni dovute a ragioni di salute e dei beneficiari di rendite AI con quelli delle persone pienamente in grado di svolgere un'attività lucrativa. In secondo luogo, vengono illustrate diverse possibilità per delineare un quadro più differenziato e quindi anche più realistico dei livelli salariali in Svizzera mediante le tabelle salariali della RSS esistenti e la calcolatrice statistica dei salari «Salarium» messa a disposizione dall'UST.

¹⁰ [Salario mensile lordo per rami economici, livello di competenze e sesso - Settore privato \[TA1_skill-level\] - 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 | Tabella | Ufficio federale di statistica \(admin.ch\).](#)

Le altre disposizioni relative alla valutazione del grado d'invalidità introdotte dal 1° gennaio 2022 con la riforma Ulteriore sviluppo dell'AI rimarranno invariate.

Il modello proposto potrà essere attuato a livello di ordinanza, dato che l'articolo 28a capoverso 1 della legge federale del 19 giugno 1959¹¹ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) conferisce al Consiglio federale la facoltà di definire i redditi lavorativi determinanti per la valutazione del grado d'invalidità e i fattori di correzione applicabili.

Per quanto concerne l'attuazione non si rilevano problemi d'interpretazione o di applicazione né per la prassi amministrativa né per la giurisprudenza, poiché il modello si rifà alle precedenti deduzioni dovute al danno alla salute, garantisce la parità di trattamento degli assicurati ed è conforme al sistema vigente e assolutamente comprensibile.

2.2 Attuazione

Fatte salve disposizioni transitorie di diverso tenore, una modifica delle disposizioni giuridiche incide per principio anche sulle prestazioni correnti (DTF 121 V 157 consid. 4a). Al fine di garantire la parità di trattamento di tutti gli assicurati nell'adeguamento delle prestazioni, occorre disciplinare l'adeguamento delle rendite correnti mediante una disposizione transitoria. Questa regolamentazione e le sue ripercussioni sarebbero peraltro applicabili anche in caso di attuazione del modello «salari statistici secondo Riemer-Kafka/Schwegler».

Tuttavia, non sarebbero interessati i beneficiari di rendita che hanno compiuto 55 anni prima del 1° gennaio 2022. A questa categoria di persone si applica il disciplinamento dei diritti acquisiti di cui alla lettera c delle disposizioni transitorie della modifica della LAI del 19 giugno 2020. In tali casi le disposizioni giuridiche valide fino al 31 dicembre 2021 continuano ad applicarsi fino all'uscita dal sistema dell'AI.

Attualmente gli uffici AI sottopongono a revisione circa 25 000–30 000 casi all'anno. Per consentire la gestione delle necessarie revisioni delle circa 30 000 rendite potenzialmente interessate senza personale supplementare, la disposizione transitoria deve dunque prevedere che le rendite correnti per un grado d'invalidità compreso tra il 40 e il 69 per cento vengano adeguate alla nuova normativa entro due anni. Per tutti gli assicurati interessati l'eventuale aumento della rendita avrà effetto dall'entrata in vigore della modifica di ordinanza (1° gennaio 2024), indipendentemente dal momento del riesame da parte dell'ufficio AI. Per i beneficiari di una rendita intera non è invece prevista alcuna revisione, dato che la loro rendita non può essere aumentata.

Si può presumere che in molti casi i SMR dovranno rideterminare la capacità funzionale degli assicurati, il che implicherà nuove perizie mediche e quindi una maggiore richiesta di perizie, con conseguenti termini di attesa più lunghi. Inoltre, in seguito a queste revisioni di rendita non pianificate in attuazione della mozione, numerosi assicurati passeranno al nuovo sistema di rendite lineare prima di quanto previsto nelle disposizioni

¹¹ RS 831.20

transitorie della riforma Ulteriore riforma dell'AI, poiché il loro grado d'invalidità aumenterà.

I nuovi gradi d'invalidità determinati dall'AI verranno ripresi dalla previdenza professionale per il calcolo delle proprie prestazioni (cfr. n. 4.3 lett. b).

Nel caso delle persone cui è già stata respinta una richiesta di rendita non sarà possibile effettuare un riesame automatico secondo la nuova normativa. Gli assicurati in questione dovranno pertanto presentare una nuova richiesta secondo le regole generali.

3 Commento ai singoli articoli

Art. 26^{bis} cpv. 3 OAI

Il reddito con invalidità continuerà a essere calcolato in base agli attuali valori delle tabelle della RSS, ma al valore statistico così determinato verrà applicata una deduzione forfettaria uniforme che permetterà di compensare la maggiore difficoltà nella realizzazione di tale reddito per le persone con un danno alla salute. La deduzione forfettaria ammonterà al 10 per cento per tutti i tipi di danni alla salute, in modo da garantire la parità di trattamento di tutti gli assicurati (uomini e donne; con limitazioni fisiche, psichiche o cognitive).

Oltre alla deduzione forfettaria per la maggiore difficoltà, dovuta all'invalidità, nella realizzazione del reddito secondo i valori centrali della RSS continuerà a essere concessa una deduzione per attività a tempo parziale agli assicurati con una capacità funzionale pari o inferiore al 50 per cento. Questa deduzione rimarrà del 10 per cento, cosicché in tali casi si applicherà una deduzione complessiva del 20 per cento al reddito determinato in base a valori statistici.

Esempio 1

Un'impiegata del commercio al dettaglio AFC con esperienza consegue un reddito di 59 000 franchi (base: anno 2020). A causa di un danno alla salute psichica, non può più esercitare questa attività. Per contro, secondo la valutazione medica può ancora svolgere attività ausiliarie semplici e non stressanti fino al 70 per cento.

Il valore mediano della tabella TA1_tirage_skill_level nel 2020 per il livello di competenze 1 per le donne, per un orario di lavoro usuale nelle aziende del settore in questione di 41,7 ore con un grado d'occupazione a tempo pieno, è di 53 493 franchi.

A fronte di un reddito senza invalidità di 59 000 franchi e un reddito con invalidità di 37 445 franchi (70 % di fr. 53 493), risulta una perdita di guadagno di 21 555 franchi. Questo corrisponde a un grado d'invalidità (arrotondato) del 37 per cento.

Applicando al reddito con invalidità una deduzione forfettaria del 10 per cento, questo scenderebbe a 33 701 franchi. La perdita di guadagno salirebbe dunque a 25 299 franchi, e di conseguenza il grado d'invalidità aumenterebbe al 43 per cento.

Esempio 2

Un uomo che svolge da diversi anni un'attività ausiliaria nell'orticoltura consegue un reddito di 48 000 franchi (base: anno 2020). A causa di una malattia somatica può ora svolgere soltanto attività a carico alternato. La presenza per l'intera giornata continua a essere esigibile dal punto di vista medico, ma il lavoratore può fornire una prestazione soltanto al 50 per cento a causa del bisogno di pause e delle limitazioni dovute a ragioni di salute.

Nel 2020 secondo la tabella TA1_tirage_skill_level il salario usuale nel settore per un'attività ausiliaria nell'orticoltura per gli uomini era di 59 148 franchi. Poiché il reddito effettivamente conseguito era inferiore di oltre il 5 per cento a questo salario, il reddito senza invalidità viene sottoposto a parallelizzazione¹² e fissato a 56 190 franchi.

Per il reddito con invalidità si considera il valore mediano della tabella TA1_tirage_skill_level nel 2020 per il livello di competenze 1 per gli uomini, da cui risulta, per un orario di lavoro usuale nelle aziende del settore in questione di 41,7 ore con un grado d'occupazione a tempo pieno, un importo di 65 815 franchi.

A fronte di un reddito senza invalidità di 56 190 franchi e un reddito con invalidità di 29 617 franchi (50 % di fr. 65 815, meno la deduzione del 10 % per attività a tempo parziale), risulta una perdita di guadagno di 26 573 franchi. Questo corrisponde a un grado d'invalidità (arrotondato) del 47 per cento.

Applicando una deduzione forfettaria del 10 per cento (ovvero una deduzione complessiva del 20 %, insieme alla deduzione per attività a tempo parziale) al reddito con invalidità, questo scenderebbe a 26 326 franchi. La perdita di guadagno salirebbe dunque a 29 864 franchi, e di conseguenza il grado d'invalidità aumenterebbe al 53 per cento.

Un'altra modifica, di natura puramente redazionale, concerne soltanto la versione francese. Dall'entrata in vigore della riforma Ulteriore sviluppo dell'AI, non si fa più riferimento al grado d'occupazione bensì alla capacità funzionale dell'assicurato. Le vigenti versioni tedesca e italiana della disposizione tengono conto di questa novità, mentre in quella francese non è stata ripresa. La presente modifica consente ora di correggere questo errore.

Disposizione transitoria della modifica del xx.xx.xxxx

Capoverso 1

Per garantire la certezza del diritto e chiarire anche il rapporto con le disposizioni transitorie della modifica della LAI del 19 giugno 2020 è importante adottare un'adeguata regolamentazione transitoria di diritto positivo (cfr. DTF 121 V 157 consid. 4a). La disposizione transitoria dell'OAI della presente modifica deve essere sempre letta in parallelo con le disposizioni transitorie della LAI della modifica del 19 giugno 2020. Anche se la presente disposizione transitoria non contempla alcuna distinzione in base all'età dei beneficiari di rendita, l'età è un fattore importante. La lettera c delle disposizioni transitorie della LAI della modifica del 19 giugno 2020 sancisce un disciplinamento

¹² Art. 26 cpv. 2 OAI.

dei diritti acquisiti per tutti i beneficiari di rendita che hanno compiuto 55 anni prima del 1° gennaio 2022. Per queste persone le disposizioni giuridiche valide fino al 31 dicembre 2021 continueranno ad applicarsi fino all'uscita dal sistema dell'AI. Di conseguenza, la nuova deduzione forfettaria non potrà essere applicata loro. In tali casi, dunque, continuerà ad applicarsi la deduzione dovuta al danno alla salute, pari al massimo al 25 per cento, sviluppata dalla giurisprudenza.

La presente disposizione transitoria si applicherà quindi soltanto ai beneficiari di rendita il cui diritto alla rendita è nato prima del 1° gennaio 2022 e che a quel momento non avevano ancora compiuto 55 anni o il cui diritto alla rendita è nato tra il 1° gennaio 2022 e l'entrata in vigore della presente modifica.

Le revisioni delle numerose rendite correnti causeranno un notevole onere agli organi esecutivi e non potranno essere effettuate dall'oggi al domani. Occorre dunque prevedere un termine di due anni durante il quale gli organi esecutivi potranno sottoporre a revisione i casi in questione. Non sarà necessario concludere la revisione entro il medesimo termine. Questo non sarebbe nemmeno realistico, dato che per principio nel quadro di queste revisioni si dovrà procedere a un riesame completo della situazione determinante dal punto di vista medico ed economico (DTF 141 V 9). La parità di trattamento tra gli assicurati sarà garantita con l'applicazione retroattiva dell'aumento delle rendite interessate dalla data dell'entrata in vigore della presente modifica di ordinanza. Se, in casi eccezionali, gli accertamenti approfonditi dovessero portare a una diminuzione del grado d'invalidità, l'eventuale riduzione o soppressione della rendita sarebbe effettuata conformemente alle regole generali di cui all'articolo 88^{bis} capoverso 2 OAI¹³.

Nei casi in cui è già stata concessa una rendita intera (per un grado d'invalidità pari almeno al 70 %) non si dovrà procedere a una revisione. In tali casi, si procederà a una revisione soltanto se sussisterà un motivo di revisione ai sensi della pertinente disposizione generale (art. 17 LPGa; per esempio un miglioramento dello stato di salute).

Non sarà necessaria una revisione nemmeno nei casi in cui al momento della prima valutazione del grado d'invalidità il reddito con invalidità non era stato determinato in base a valori statistici.

Va inoltre osservato che in tutti i casi il diritto alla rendita può essere adeguato soltanto se sono adempiute le condizioni secondo l'articolo 17 LPGa e la lettera b delle disposizioni transitorie della modifica della LAI del 19 giugno 2020. Un adeguamento del diritto alla rendita presuppone quindi necessariamente una modifica del grado d'invalidità di almeno cinque punti percentuali, nel qual caso l'eventuale passaggio al nuovo sistema di rendite avviene conformemente alle condizioni delle disposizioni transitorie della modifica della LAI del 19 giugno 2020. La revisione d'ufficio di tutti questi casi farebbe quindi sì che i casi in questione potrebbero passare al nuovo sistema di rendite lineare prima di quanto inizialmente voluto dal legislatore.

Capoverso 2

¹³ RS 831.201

Le persone cui era stata negata una rendita dell'AI dovranno presentare una nuova richiesta, se presumono che la nuova deduzione forfettaria potrebbe dare loro diritto a una rendita. Secondo la giurisprudenza e l'articolo 87 capoverso 3 OAI, in tal caso l'assicurato dovrà dimostrare che il grado d'invalidità è cambiato in misura rilevante per il diritto alla prestazione. Se questa condizione non è adempiuta, l'organo esecutivo non potrà esaminare la nuova richiesta. Per dimostrare una modifica rilevante per il diritto alla prestazione è sufficiente che l'assicurato indichi che l'applicazione della nuova regolamentazione dell'articolo 26^{bis} capoverso 3 AP-OAI determinerebbe un grado d'invalidità tale da far nascere un diritto alla rendita (grado d'invalidità pari o superiore al 40 %).

Sul piano temporale, l'eventuale diritto alla rendita è retto dalle disposizioni generali, il che significa che può nascere al più presto sei mesi dopo la richiesta (cfr. art. 29 cpv. 1 LAI).

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

a) Ripercussioni finanziarie

Data la separazione della quota a carico della Confederazione dall'evoluzione delle uscite dell'AI, le spese supplementari dell'AI non avranno ripercussioni finanziarie per la Confederazione.

Per le PC risulterebbero quindi spese supplementari nette annue pari a circa 23 milioni di franchi. Considerato che la Confederazione partecipa al finanziamento delle PC nella misura di $5/8^{14}$, per la Confederazione risulterebbero quindi spese supplementari nette pari a circa 15 milioni di franchi all'anno.

b) Ripercussioni sull'effettivo del personale

Il progetto non avrà ripercussioni sull'effettivo del personale della Confederazione.

4.2 Ripercussioni per l'AI

L'introduzione di una deduzione forfettaria dal reddito con invalidità statistico comporterà gradi d'invalidità più elevati e quindi rendite d'importo superiore e un maggior numero di rendite.

Gli aumenti degli importi delle rendite deriveranno principalmente dalla revisione delle rendite correnti (cfr. n. 3). Tuttavia, c'è da attendersi che in seguito all'aumento dei gradi d'invalidità determinate persone cui è stata precedentemente negata una rendita a causa di un grado d'invalidità inferiore al 40 per cento raggiungeranno un grado d'invalidità del 40 per cento o superiore in caso di nuova richiesta di rendita. Non essendo noto il numero di queste persone con un grado d'invalidità inferiore al 40 per cento, le spese supplementari possono essere stimate soltanto in modo molto ap-

¹⁴ Art. 13 cpv. 1 LPC

prossimativo e poco attendibile. Per la stima si presume che il numero e la ripartizione delle persone con un grado d'invalidità compreso tra il 30 e il 39 per cento siano analoghi a quelli delle persone con un grado d'invalidità compreso tra il 40 e il 49 per cento. Poiché la nuova deduzione forfettaria potrà essere applicata soltanto nei casi in cui il reddito con invalidità è stato determinato in base a salari statistici, si ipotizza inoltre che il 75 per cento di tutti i casi adempia questo criterio.

La stima delle spese presentata di seguito si basa sull'effettivo dei beneficiari di rendita alla fine del 2021.

		Spese annue ¹⁵ (in mio. fr.)
Deduzione forfettaria del 10 %	Effettivo attuale dei beneficiari di rendita	42
	Nuovi beneficiari di rendita	43
	Totale	85

Con una deduzione forfettaria del 10 per cento dal reddito con invalidità risulterebbero spese supplementari stimate a circa 43 milioni di franchi all'anno per le nuove rendite¹⁶.

Inoltre, in tutti casi di rendita correnti nei quali non è già stata concessa una rendita intera (grado d'invalidità tra il 40 e il 69 %) si dovrà procedere a una revisione e ricalcolare il grado d'invalidità. Alla fine del 2021 le rendite concesse per un grado d'invalidità compreso tra il 40 e il 69 per cento erano circa 66 000. Deducendo le rendite delle persone che il 1° gennaio 2022 avevano già compiuto 55 anni, che conformemente alla lettera c delle disposizioni transitorie della LAI della modifica del 19 giugno 2020 non vanno adeguate, resterebbero circa 30 000 rendite. Tuttavia, dato che una revisione è prevista soltanto per i casi di rendita nei quali il reddito con invalidità è stato determinato sulla base di un salario statistico, non tutte queste rendite andranno adeguate. Per calcolare le spese legate alle rendite correnti si ipotizza dunque che il reddito con invalidità sia stato determinato sulla base di un salario statistico per il 75 per cento di queste 30 000 rendite. Va inoltre tenuto presente che una rendita viene adeguata soltanto in caso di modifica del grado d'invalidità di almeno 5 punti percentuali (art. 17 cpv. 1 LPGa).

Con una deduzione forfettaria del 10 per cento dal reddito con invalidità risulterebbero spese supplementari stimate a circa 42 milioni di franchi all'anno per le rendite correnti.

Con una deduzione forfettaria del 10 per cento risulterebbero quindi nel complesso spese supplementari per l'AI pari a circa 85 milioni di franchi all'anno.

Dato l'aumento dei gradi d'invalidità, inoltre, una delle condizioni per il diritto a provvedimenti di riforma professionale (grado d'invalidità del 20 % circa) sarà adempiuta più spesso. Tuttavia, poiché l'AI non ha indicazioni sul numero di persone con un grado d'invalidità inferiore al 20 per cento e il grado d'invalidità è soltanto una delle

¹⁵ L'evoluzione economica e quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi non sono state considerate.

¹⁶ Questa cifra non tiene conto dell'evoluzione economica e di quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi.

condizioni di diritto, al momento è praticamente impossibile stimare le spese supplementari che deriverebbero per i provvedimenti di riforma professionale (comprese le indennità giornaliere e le spese di viaggio quali prestazioni accessorie). Attualmente l'AI versa circa 98 milioni di franchi per questi provvedimenti, di cui circa 16 milioni per le spese di viaggio, cui vanno aggiunti circa 260 milioni per le indennità giornaliere agli assicurati.

Con la modifica relativa alla valutazione del grado di invalidità, si può ipotizzare che la somma delle rendite si stabilizzerà, dopo la fase introduttiva; al livello più alto. Questa modifica porterebbe a un aumento della somma delle rendite di circa lo 0,3%. Nei prossimi anni, tuttavia, la somma delle rendite diminuirà in seguito al raggiungimento dell'età di pensionamento delle generazioni del baby boom. Dalle stime emerge che le novità non dovrebbero portare a un deficit strutturale dell'assicurazione. Tuttavia, le stime sono legate a un'incertezza tale da non consentire valutazioni sugli effetti relativi al piano di estinzione del debito.

4.3 Ripercussioni per le altre assicurazioni sociali

a) Prestazioni complementari

Nei casi di rendite correnti nei quali l'AI verserà una rendita più elevata in seguito all'aumento del grado d'invalidità, i redditi computabili aumenteranno e quindi le prestazioni complementari (PC) si ridurranno.¹⁷ Con una deduzione forfettaria del 10 per cento dal reddito con invalidità risulterebbero risparmi pari a circa 7 milioni di franchi all'anno per le PC.

A determinate condizioni, le persone cui in passato era stata respinta una richiesta di rendita a causa di un grado d'invalidità troppo basso e che in virtù della presente revisione potranno presentare una nuova richiesta potrebbero avere diritto alle PC. Questo cagionerebbe spese supplementari, che ammonterebbero a circa 30 milioni di franchi all'anno in caso di deduzione forfettaria del 10 per cento¹⁸.

		Spese annue ¹⁹ (in mio. fr.)
Deduzione forfettaria del 10 %	Effettivo attuale dei beneficiari di rendita	-7
	Nuovi beneficiari di rendita	30
	Totale	23

Per le PC risulterebbero quindi spese supplementari nette annue pari a circa 23 milioni di franchi.

¹⁷ Questa cifra non tiene conto dell'evoluzione economica e di quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi.

¹⁸ Questa cifra non tiene conto dell'evoluzione economica e di quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi.

¹⁹ L'evoluzione economica e quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi non sono state considerate.

Considerato che la Confederazione partecipa al finanziamento delle PC nella misura di $5/8^{20}$, per la Confederazione risulterebbero quindi spese supplementari nette pari a circa 15 milioni di franchi.

Anche i Cantoni, la cui partecipazione finanziaria è di $3/8$, dovrebbero far fronte, complessivamente, a spese supplementari. Nel loro caso, queste ammonterebbero a circa 8 milioni di franchi all'anno.

b) Previdenza professionale

Di regola, la previdenza professionale fornisce le sue prestazioni d'invalidità sulla base del grado d'invalidità calcolato dall'AI. Se da un nuovo calcolo dell'AI risulterà un grado d'invalidità più elevato, anche nella previdenza professionale vi saranno per principio rendite d'importo superiore e un maggior numero di rendite. Va tuttavia tenuto presente che nella previdenza professionale si applica spesso una riduzione per sovraindennizzo e che gli istituti di previdenza che operano nel regime sovraobbligatorio hanno un ampio margine discrezionale per reagire ad aumenti del grado d'invalidità, che sono di per sé vincolanti soltanto per la previdenza minima obbligatoria. La stima delle spese presentata di seguito va pertanto intesa come un ordine di grandezza approssimativo.

Nella previdenza professionale, alla fine del 2020 l'importo annuo delle rendite d'invalidità correnti era di circa 1,9 miliardi di franchi (compreso il regime sovraobbligatorio). Ipotizzando che in due terzi dei casi il grado d'invalidità sia stato valutato in base a un salario statistico, applicando al reddito con invalidità una deduzione forfettaria del 10 per cento la somma delle rendite aumenterebbe di una quota stimabile all'1,1 per cento, che corrisponde a circa 20 milioni di franchi all'anno.

c) Assicurazione contro gli infortuni e assicurazione militare

A causa della mancanza di una norma di delega sufficiente, la nuova deduzione forfettaria dell'AI non può essere dichiarata applicabile all'assicurazione contro gli infortuni e all'assicurazione militare a livello di ordinanza. Spetterà in definitiva alla giurisprudenza chiarire se anche in mancanza di un disciplinamento in materia la deduzione possa essere applicata anche a queste due assicurazioni.

Se viene versata una rendita dell'AI, l'assicurazione contro gli infortuni versa esclusivamente una rendita complementare. Di conseguenza, se l'AI verserà nuove rendite o rendite più elevate, le uscite dell'assicurazione contro gli infortuni diminuiranno. Attualmente non è però possibile stimare l'entità dei risparmi.

d) Assicurazione contro la disoccupazione

L'assicurazione contro la disoccupazione si limita a coprire la perdita di guadagno corrispondente alla capacità al guadagno residua. Se l'AI determina un grado d'invalidità più elevato, per le persone che percepiscono simultaneamente prestazioni dell'AI e dell'assicurazione contro la disoccupazione il guadagno assicurato verrà corretto verso il basso a causa della minore capacità al guadagno residua e quindi le indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione verranno ridotte. In caso di applicazione dell'aumento del grado d'invalidità o della rendita dell'AI con effetto retroattivo

²⁰ Art. 13 cpv. 1 LPC

dalla data di entrata in vigore della presente modifica di ordinanza (1.1.2024), l'assicurazione contro la disoccupazione chiederà a posteriori la restituzione delle indennità versate in eccesso da quel momento o le compenserà con le prestazioni dell'AI.

Per i beneficiari di indennità giornaliera dell'assicurazione contro la disoccupazione cui in passato era stata respinta una richiesta di rendita AI a causa di un grado d'invalidità troppo basso e che in virtù della presente revisione potranno presentare una nuova richiesta e avere diritto a una rendita AI potrebbe nascere un diritto alla restituzione dell'assicurazione contro la disoccupazione nei confronti dell'AI.

Al momento non è possibile quantificare i risparmi supplementari dell'assicurazione contro la disoccupazione né eventuali maggiori spese.

4.4 Ripercussioni per i Cantoni

La fissazione di gradi d'invalidità più alti e il versamento di rendite d'importo più elevato o di un maggior numero di rendite da parte dell'AI avranno ripercussioni per i Cantoni sia per quanto concerne le PC e l'assicurazione contro la disoccupazione (cfr. sopra) che per quanto riguarda l'aiuto sociale.

Considerato che non sussiste un rigido nesso di causalità tra il mancato diritto alla rendita e la riscossione dell'aiuto sociale e anche che l'aiuto sociale non rientra tra gli ambiti di competenza della Confederazione, non è possibile stimare l'importo di eventuali risparmi in questo ambito.

4.5 Ripercussioni sull'economia

Dal quick check dell'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) è emerso che la presente modifica di ordinanza non avrà ripercussioni per le imprese e le aziende. Il progetto non andrà a incidere particolarmente su determinati settori e non comporterà nuovi o maggiori obblighi di azione per le imprese. Non sono attese ripercussioni sull'economia.

5 Valutazione

Verrà effettuata una valutazione degli effetti delle innovazioni dell'ulteriore sviluppo dell'assicurazione per l'invalidità nell'ambito della valutazione del grado di invalidità e degli effetti dell'attuazione della deduzione forfettaria. Il Consiglio federale esaminerà i risultati di questa valutazione entro l'estate 2026 e deciderà le misure da adottare.