

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ambito AI
Effingerstrasse 20
3003 Berna

Revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (ulteriore sviluppo dell'AI): procedura di consultazione

Gentili Signore,
egregi signori,

vi ringraziamo per averci concesso la possibilità di inoltrare le nostre osservazioni relative al progetto di revisione della LAI messo in consultazione dal Consiglio federale lo scorso 4 dicembre.

Rispondendo al questionario, formuliamo le seguenti considerazioni.

Ad 1. Concorda sull'orientamento generale della presente revisione AI? Qual è la Sua posizione in merito alle grandi linee del progetto?

L'assicurazione invalidità (AI) ha un ruolo molto importante nel sistema svizzero di sicurezza sociale. Gli scopi dell'AI sono:

- l'integrazione lavorativa,
- la sostituzione del reddito a causa dell'invalidità e
- il sostegno a una vita autonoma e responsabile.

L'avamprogetto propone di sviluppare strumenti che già esistono. Il potenziale di integrazione degli assicurati e il miglioramento delle opportunità di assunzione rappresenta l'obiettivo principale. In particolar modo per tre categorie di assicurati:

- i bambini,
- i giovani adulti e
- le persone che soffrono di disturbi psichici.

L'attenzione particolare riservata a queste categorie e gli sforzi per ottenere dei miglioramenti si giustificano alla luce dell'evoluzione delle nuove rendite e dei costi. Il nostro Cantone ritiene, tuttavia, che la revisione non usufruisca a pieno delle possibili misure. Riprenderemo questo aspetto al punto 3.

L'avamprogetto non considera le misure di risparmio, socialmente sostenibili, che si potrebbero adottare nelle prestazioni. Dubitiamo fortemente che le misure proposte siano sufficienti a garantire la stabilità finanziaria dell'AI a lungo termine.

La scadenza, a fine 2017, del finanziamento aggiuntivo avrà un impatto non trascurabile sulle entrate dell'AI. Le valutazioni finanziarie contenute nel rapporto esplicativo sono ottimistiche se rapportate all'evoluzione economica svizzera.

A ciò bisogna aggiungere che il Consiglio federale ha inoltre messo contemporaneamente in consultazione altri progetti che incideranno sulle finanze dell'AI. Pensiamo soprattutto al programma di stabilizzazione 2017-2019 e alla riforma delle prestazioni complementari AVS/AI. Pure l'iniziativa parlamentare a favore del sostegno per i figli gravemente ammalati (12.470) avrà delle ripercussioni finanziarie per l'AI. Il rapporto esplicativo, mancando di una visione d'insieme, non considera a sufficienza l'impatto di queste ulteriori riforme.

Anche a prescindere dell'effettiva evoluzione della situazione, tuttavia, riteniamo che non ci si possa limitare a sviluppare gli strumenti che già esistono. La revisione dovrebbe rappresentare l'occasione per valutare criticamente e costruttivamente gli adeguamenti necessari per le prestazioni AI, usufruendo di un approccio il più possibile sistemico (che consideri le altre assicurazioni sociali interessate).

Ritourneremo su questo argomento al punto 3.

Condividiamo pertanto solo parzialmente l'orientamento dato alla revisione della LAI. Ci aspettiamo che il Consiglio federale non si limiti a sviluppare l'AI, ma che avanzi proposte e misure supplementari per stabilizzare e risanare durevolmente l'assicurazione senza trasferire costi ad altri ambiti (altre assicurazioni sociali e Cantoni).

Per quanto riguarda l'attuazione delle misure e le ripercussioni sugli effettivi del personale per gli uffici AI, riteniamo che l'avamprogetto non tenga sufficientemente conto della complessità dei nuovi compiti e sottostimi le risorse necessarie all'esecuzione dei nuovi compiti. È innegabile che la consulenza e l'accompagnamento per i destinatari della riforma, come pure le misure proposte, comportino un impegno lavorativo supplementare importante. Se la Confederazione intenda conferire nuovi compiti agli uffici AI cantonali, dovrebbe presentare la situazione in modo trasparente e oggettivo.

Infine, gli adeguamenti proposti per le indennità giornaliere destinate ai minorenni genereranno un impatto organizzativo ed in termini di risorse necessarie anche per le Casse di compensazione AVS/AI/IPG.

Ad Dal numero 1.2.1 Gruppo target 1 – Bambini (0–13 anni)

2. Concorde sull'aggiornamento dell'elenco delle infermità congenite sulla base dei cinque criteri considerati, ossia a) sono state diagnosticate da un medico specialista; b) sono invalidanti; c) presentano una certa gravità; d) richiedono un trattamento di lunga durata o complesso e e) possono essere curate con i provvedimenti sanitari di cui all'articolo 14?

(Cfr. al riguardo il numero 1.2.1.1 del rapporto esplicativo e l'articolo 13 dell'avamprogetto di legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (AP-LAI) con il relativo commento al numero 2 del rapporto esplicativo)

3. Concorda sull'adeguamento delle prestazioni AI in caso d'infermità congenita ai criteri dell'assicurazione malattie (iscrizione nella LAI delle condizioni di «efficacia, appropriatezza ed economicità»; regolamentazione del Consiglio federale sulle spese prese a carico)? (N. 1.2.1.2 nonché art. 14 e 27ter–27quinquies AP-LAI)

In generale concordiamo con le proposte. È infatti giustificata una rivalutazione della lista delle infermità congenite, perché contiene infermità obsolete e ne omette altre, ritenute rare. I principi che consentono di individuare le patologie da inserire nell'elenco lasciano tuttavia molto spazio all'apprezzamento del medico; il riferimento nella legge alla lista contenuta nella relativa ordinanza è quindi necessario; pertanto proponiamo di mantenere l'attuale art. 13 cpv. 2: *Il Consiglio federale designa le infermità per le quali sono concessi tali provvedimenti. Esso può escludere le prestazioni, se l'infermità è di poca importanza*. Il riferimento evita il rischio della troppa libertà d'apprezzamento nell'applicazione della legge.

Inoltre, l'art. 13 cpv. 2 lett. b) è di difficile interpretazione e lascia ampio margine alla standardizzazione. È medicalmente difficile valutare, già nei primi mesi e anni di vita, se un'infermità congenita sia invalidante se non standardizzando le conseguenze di una diagnosi, con la conseguenza di contraddire la trattazione individuale delle domande di prestazioni AI. Le lettere c) e d), come formulate, non sarebbero necessarie se si mantenesse l'attuale cpv. 2.

Siamo favorevoli all'ottimizzazione della gestione dei casi e riteniamo che la Confederazione abbia la competenza di promulgare direttive laddove necessario. L'organizzazione, in virtù dell'art. 54 cpv. 2 LAI, spetta tuttavia ai Cantoni, che possono decidere se attribuire l'esecuzione di un compito a un centro di competenza. Siamo pertanto contrari all'attribuzione alla Confederazione della realizzazione di centri di competenza regionali.

La chiara separazione dei compiti, con la vigilanza da una parte e l'esecuzione dall'altra, non consente di assegnare nuovi compiti esecutivi all'UFAS (esame dei casi complessi, controllo delle fatture, ecc.). Ci sarebbe il rischio di appesantire la procedura e provocare ritardi importanti nell'evasione delle pratiche. Per i casi eccezionali, che giustificerebbero un intervento centralizzato, si potrebbe prevedere l'intervento della Centrale di compensazione quale organo esecutivo dell'AVS/AI. L'Ufficio centrale di compensazione si assume già alcuni compiti, ad esempio nell'ambito del controllo delle fatture.

Ad Dal numero 1.2.2 Gruppo destinatario 2 – Giovani e giovani adulti affetti da malattie psichiche (13–25 anni)

4. Concorda sull'estensione del rilevamento tempestivo ai giovani? (N. 1.2.2.1 e art. 3abis cpv. 1bis lett. a AP-LAI)

Concordiamo con le proposte relative ai giovani e ai giovani adulti. Le misure previste contribuiscono a prevenire la loro invalidità. La miglior risposta alla deriva sociale, dovuta al disagio psichico, è possibile anticipando il più possibile il lavoro di prevenzione e l'intervento congiunto e coerente nei casi difficili. L'estensione del rilevamento tempestivo ai giovani in formazione è uno strumento interessante.

5. Concorda sull'estensione dei provvedimenti di reinserimento ai giovani? (N. 1.2.2.1 e art. 14a cpv. 1 lett. b AP-LAI)

Siamo d'accordo di estendere le misure di reinserimento (art. 14a cpv. 1 lett. b) LAI) anche ai giovani che non esercitano ancora un'attività lucrativa e che, se accompagnati adeguatamente, non rischiano a medio e lungo termine di cadere a carico dell'AI.

6. Concorda sul cofinanziamento delle formazioni transitorie cantonali per preparare a una prima formazione professionale? (N. 1.2.2.2 e art. 68bis cpv. 1ter e 1quater AP-LAI)

7. Concorda sul cofinanziamento del Case Management Formazione Professionale a livello cantonale? (N. 1.2.2.3 e art. 68bis cpv. 1bis e 1quater AP-LAI)

Confermiamo quanto affermato lo scorso mese di ottobre, in risposta alla lettera del Consigliere federale Alain Berset. Il nostro Cantone mantiene la figura del *case manager* all'interno del sistema scolastico. Nel frattempo si sono intensificati i rapporti con l'ufficio AI, al fine di ottimizzare la gestione dei casi a rischio di giovani in formazione scolastica. La figura del *case manager* è utile, funge da persona di riferimento per l'ufficio AI e facilita l'individuazione delle situazioni a rischio. Il parziale finanziamento da parte dell'AI è opportuno perché consente agli uffici AI di partecipare efficacemente alla gestione dei casi, anticipando i tempi e prevenendo l'invalidità.

8. Concorda sull'adeguamento dell'ammontare dell'indennità giornaliera al salario versato alle persone sane in formazione? (N. 1.2.2.5 nonché art. 22 e 24ter AP-LAI)

Il nostro Cantone accoglie favorevolmente l'adeguamento delle indennità giornaliere erogate durante la prima formazione professionale. La misura elimina una distorsione evitando che i giovani adulti, aiutati dall'AI, siano economicamente avvantaggiati rispetto ai loro coetanei che non beneficiano di una rendita.

9. Concorda sugli incentivi finanziari proposti a favore dei datori di lavoro affinché questi ultimi creino posti di formazione? (N. 1.2.2.5 e art. 24quater AP-LAI)

Salutiamo favorevolmente la possibilità di versare indennità giornaliere agli assicurati minorenni che seguono una prima formazione individuata dall'ufficio AI; in questo modo s'incentiveranno i datori di lavoro a offrire posti di formazione ai giovani con problemi di salute.

10. Concorda sulla proposta di aumentare il limite di età per la concessione dei provvedimenti sanitari d'integrazione (fino al termine dei provvedimenti professionali, ma al più tardi al compimento dei 25 anni)? (N. 1.2.2.6 e art. 12 AP-LAI)

Il successo dell'integrazione professionale va spesso di pari passo con l'efficacia delle terapie. Pertanto non ci opponiamo al prolungamento della copertura giusta il nuovo art. 12 cpv. 2 LAI.

Ad Dal numero 1.2.3 Gruppo destinatario 3 – Assicurati adulti affetti da malattie psichiche (25–65 anni)

11. Concorda sull'ampliamento delle prestazioni di consulenza e accompagnamento (estensione della consulenza finalizzata all'integrazione agli assicurati e ad altri attori; iscrizione nella legge della consulenza e dell'accompagnamento prima dell'inoltro della richiesta di prestazioni e durante l'intervento tempestivo; diritto alla consulenza e all'accompagnamento durante e dopo la fase d'integrazione)? (N. 1.2.2.7, 1.2.3.1 e 1.2.4.1 ultimo paragrafo nonché art. 3a e 14quater AP-LAI)
12. Concorda sull'estensione del rilevamento tempestivo agli assicurati minacciati da un'incapacità lavorativa? (N. 1.2.3.2 e art. 3abis cpv. 1bis lett. b AP-LAI)
13. Concorda sulla flessibilizzazione dei provvedimenti di reinserimento (soppressione del limite massimo di due anni previsto per l'insieme dei provvedimenti di reinserimento concessi a un assicurato, ma mantenimento del limite massimo di due anni per ogni provvedimento concesso)? (N. 1.2.3.3 e art. 14a cpv. 3 AP-LAI)

Concordiamo in linea di principio con le misure proposte. Si dovrà tenere in considerazione l'esigenza di adattare le risorse a disposizione degli uffici AI. Inoltre concordiamo con l'estensione temporale delle misure di reinserimento eliminando il limite massimo per assicurato dei due anni e troviamo ragionevole mantenere il limite massimo per provvedimento.

Ad Dal numero 1.2.4 Miglioramento del coordinamento tra gli attori interessati

14. Concorda sulla proposta di sancire per legge la possibilità di concludere un accordo di collaborazione con le associazioni mantello del mondo del lavoro? (N. 1.2.4.1 e art. 68sexies AP-LAI)

Siamo favorevoli alla collaborazione con le organizzazioni mantello del mondo del lavoro. Gli accordi che suggellano le collaborazioni dovranno convergere su obiettivi generali ed evitare assolutamente di imporre degli obblighi alle imprese (ad esempio introduzione di quote o misure simili). Non comprendiamo l'assenza di informazioni sui costi e sull'eventuale partecipazione finanziaria della Confederazione. Ritenuto che la portata della nuova disposizione è molto vasta, l'assenza di criteri d'assegnazione dei diritti, con riferimento al mercato del lavoro primario e alla valutazione credibile dei costi, rappresenterebbe un grosso rischio per l'AI.

15. Concorda sulla proposta regolamentazione della copertura assicurativa in caso d'infortunio durante l'attuazione dei provvedimenti d'integrazione? Per il calcolo dei premi preferisce il modello del premio unico o quello del premio aziendale? Concorda sul fatto che questa regolamentazione non si applichi agli assicurati che beneficiano di provvedimenti d'integrazione e percepiscono una rendita (ma nessuna indennità giornaliera)?

(N. 1.2.4.2, art. 11 e 25 AP-LAI nonché art. 17 AP-LAINF)

Accogliamo con favore l'iscrizione nella LAINF della copertura assicurativa proposta. La misura tiene fede a un impegno preso precedentemente dalla Confederazione nei riguardi dei datori di lavoro (cfr. messaggio sul primo pacchetto di misure della revisione 6a dell'AI). Rinsalda inoltre gli sforzi profusi dagli organi di esecuzione nell'ambito dell'integrazione professionale.

La proposta di garantire la copertura, tramite l'assicurazione infortuni dell'azienda che partecipa all'attuazione del provvedimento di integrazione, non è opportuna e penalizzerebbe i datori di lavoro. Anche se il premio sarebbe assunto dall'AI, i datori di lavoro sarebbero esposti al rischio di un aumento dei premi in caso di infortunio, dato che il salario collettivo assicurato sarebbe quello dell'azienda nella quale viene attuato il provvedimento di integrazione. La segnalazione dei sinistri comporterebbe inoltre un onere amministrativo non indifferente.

La disponibilità dei datori di lavoro ad accettare l'attuazione di provvedimenti di integrazione professionale in seno alla loro azienda va sostenuta; caso contrario si pregiudicherebbe l'obiettivo prioritario dell'AI: l'integrazione delle persone invalide nel mercato del lavoro primario.

Ai disoccupati si applica un altro modello di copertura LAINF. È una soluzione semplice e dai costi amministrativi contenuti. Sugeriamo di riprendere la soluzione attuata nell'assicurazione disoccupazione. L'assicurazione si assumerebbe i contributi come previsto dal messaggio sulla revisione 6a.

16. Concorda sul rafforzamento della collaborazione con i medici curanti (comunicazione di dati appropriati, promozione della formazione, del perfezionamento e dell'aggiornamento dei medici in medicina assicurativa)? (N. 1.2.4.4 e art. 66a AP-LAI)

Nessuna osservazione.

17. Concorda sul prolungamento della protezione degli assicurati in caso di disoccupazione dopo una revisione di rendita? (N. 1.2.4.5, art. 68septies AP-LAI nonché art. 27 e 94a AP-LADI)

Il nostro Cantone accoglie favorevolmente l'aumento da 90 a 180 del numero massimo delle indennità giornaliere in caso di perdita della rendita AI. Ritiene, tuttavia, che la presa a carico dei costi supplementari da parte dell'AI e la fatturazione prevista tra l'AI e l'AD comporterebbero un notevole e inutile onere burocratico a fronte di una spesa per le prestazioni modesta (cfr. p. 143). Non riteniamo quindi giustificato che l'AI debba assumersi questo onere che deve rimanere a carico dell'assicurazione contro la disoccupazione. Ciò contraddirebbe il principio assicurativo che sorregge le nostre assicurazioni sociali.

18. Concorda per principio sull'introduzione di un sistema di rendite lineare? (N. 1.2.4.6 e art. 28b AP-LAI)

19. Concorda su un sistema di rendite lineare con la concessione di una rendita intera a partire da un grado d'invalidità del 70 per cento? (N. 1.2.4.6 e art. 28b AP-LAI)
20. Concorda su un sistema di rendite lineare con la concessione di una rendita intera a partire da un grado d'invalidità dell'80 per cento? (N. 1.2.4.6 e art. 28b AP-LAI)
21. Concorda sul fatto di applicare per principio il sistema di rendite lineare solo alle nuove rendite? (N. 1.2.4.6 e disposizione transitoria *b* AP-LAI)

Concordiamo con l'introduzione di rendite lineari atte a sopprimere gli effetti soglia e a sostenere l'integrazione professionale incentivando l'esercizio di un'attività lavorativa.

Preferiamo la variante che propone la rendita intera da un grado di invalidità del 70 per cento. La soglia rimarrebbe così immutata, prevenendo ulteriori trasferimenti di spesa sulle PC e quindi sui Cantoni, come era del resto già avvenuto in occasione della precedente revisione dell'AI.

Non ci sembra sostenibile applicare il sistema di rendite lineari unicamente ai futuri beneficiari. In questo modo il vecchio sistema continuerebbe a esistere accanto al nuovo per una quarantina di anni. Il costo per garantire l'applicazione di due sistemi diversi per un periodo così lungo ci sembra sproporzionato. Inoltre, differenze di trattamento spesso considerevoli conviverebbero per oltre 40 anni. Ciò ci sembra estremamente problematico dal punto di vista dell'uguaglianza di trattamento e genererebbe un'incomprensione crescente da parte degli assicurati.

Il rapporto infine è silente sulle conseguenze finanziarie per l'AI e per le PC AI. Il messaggio dovrà considerare l'impatto finanziario di questo importante adeguamento.

Per tutti questi motivi il nostro Cantone approva il passaggio alle rendite lineari per tutti gli assicurati, attuali e futuri, con un adeguato periodo transitorio di 5 anni.

22. Concorda sulla creazione delle basi legali per l'istituzione di centri di competenza regionali per il collocamento? (N. 1.2.4.7 e art. 54 AP-LAI)

Conveniamo con l'introduzione della proposta base legale. La disposizione prevede tuttavia unicamente la delega dei compiti federali e non, come attualmente, dei compiti cantonali. Non concordiamo con questa restrizione che probabilmente non è voluta. La formulazione corretta dovrebbe essere: «compiti previsti dal diritto cantonale o federale».

23. Desidera fare ulteriori osservazioni o proposte?

Proposte supplementari del Cantone TI

Proposta 1: migliorare l'integrazione professionale dei giovani adulti per mezzo di rendite temporanee

Proponiamo di concedere ai giovani adulti fino a 25 anni unicamente rendite temporanee in modo di favorire la loro integrazione professionale.

A nostro avviso si potrebbe migliorare l'integrazione professionale dei giovani adulti rispetto a quanto proposto dal progetto. Per questa fascia di età occorre dare assoluta priorità all'integrazione. Bisogna evitare «carriere» di beneficiari di rendite sull'arco di una quarantina di anni. Le rendite temporanee rappresentano uno strumento supplementare che consente di mantenere aperte le prospettive integrative. Infatti, segnalando immediatamente e senza ambiguità al giovane assicurato che l'invalidità rappresenta uno stato transitorio, si afferma pure che ci si attende da lui che si inserisca (o si inserisca nuovamente) nella vita attiva non appena la sua capacità di integrazione migliori. In questo modo non si pone l'accento sulle eventuali lacune della persona assicurata, ma ci si concentra sul suo ristabilimento e sulle sue possibilità di esercitare un'attività professionale. La concessione di rendite temporanee sarebbe ovviamente affiancata da un'assistenza continua in termini di consulenza e accompagnamento. Inoltre, si rafforzerebbe l'intenzione di non abbandonare le possibilità reintegrative dei giovani assicurati nei confronti dei medici curanti, che assumono un ruolo sanitario importante al fine di agevolare il rientro professionale dei propri pazienti.

La limitazione temporale potrebbe essere abolita per alcune fattispecie; pensiamo ad esempio agli assicurati affetti da infermità congenite o da disturbi di salute che comportano un considerevole grado di invalidità a lungo termine. La decisione di queste deroghe potrebbe essere attribuita, tramite l'ordinanza, al Consiglio federale.

La nostra proposta è socialmente ragionevole e sostenibile. L'introduzione di rendite temporanee per i giovani adulti non limiterebbe il diritto alla rendita; modificherebbe invece le modalità della sua concessione, che, tra l'altro, è stata suggerita dall'OCSE (OCDE (2014), *Santé mentale et emploi: Suisse*, Santé mentale et emploi, Editions OCDE).

Proposta 2: riconsiderare una misura che contribuirebbe al consolidamento dell'Al.

Le modalità di riconoscimento delle spese di viaggio dovrebbero essere riviste. Anche questa esigenza non è nuova, ma deve esser ridiscussa. Attualmente le spese di viaggio sono disciplinate unicamente da una disposizione legale generale, che ha comportato un'estensione della presa a carico e delle spese. Sarebbe opportuno precisare nella legge quali sono le spese rimborsabili, a dipendenza dei diversi provvedimenti di integrazione. Ciò sarebbe conforme alla volontà iniziale del legislatore che voleva limitare il rimborso alle spese necessarie dovute all'invalidità.

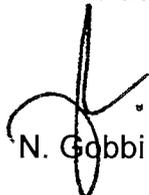
La misura è finanziariamente sopportabile per gli assicurati. Consente pure un coordinamento con l'assicurazione malattia, ottemperando allo scopo dell'Al e contribuendo al risanamento durevole e socialmente sostenibile dell'Al.

Vi ringraziamo per averci dato l'opportunità di esprimere la nostra opinione e vi invitiamo a tenere conto delle nostre osservazioni.

Con i nostri più cordiali saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:


N. Gobbi

Il Cancelliere:


G. Gianella

Copia per conoscenza:

- Pubblicazione in Internet
- Dipartimento della sanità e della socialità, Residenza (dss-dir@ti.ch);
- Istituto delle assicurazioni sociali, via C. Ghiringhelli 15a, 6500 Bellinzona (carlo.marazza@ias.ti.ch; monica.maestri@ti.oai.ch)
- Cancelleria dello Stato, Residenza (can-scads@ti.ch);
- Deputazione ticinese alle camere federali (deputazione@ti.ch);