

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6010 R	10 giugno 2008	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sulla mozione 6 novembre 2006 presentata da Giuliano Butti, Gianni Guidicelli e Renato Ricciardi "Per una corretta determinazione del diritto all'invalidità"

(v. messaggio 19 dicembre 2007 n. 6010)

In data 6 novembre 2006, il collega Gianni Guidicelli e gli ex deputati Giuliano Butti e Renato Ricciardi, per mezzo di una mozione, chiedevano al Consiglio di Stato di valutare le conseguenze del nuovo criterio di calcolo del grado di invalidità, sulla base delle statistiche salariali nazionali, e di intervenire per sensibilizzare l'autorità politica federale affinché adottati dei correttivi adeguati.

LA MOZIONE

La mozione in esame parte dalla considerazione secondo cui determinate misure, adottate dalla Confederazione al fine di risanare l'Assicurazione Invalidità, penalizzano gli assicurati ticinesi. Ciò in considerazione del fatto che (citiamo) *"La legge prevede che il grado di invalidità è determinato mettendo a confronto il reddito, che l'assicurato otteneva prima del danno alla salute, con il guadagno che potrebbe ancora conseguire, sfruttando la capacità lavorativa residua (spesso in attività leggere). Se l'incapacità al guadagno raggiunge almeno la percentuale del 40% del reddito da sano, l'interessato avrà diritto ad una rendita di invalidità (...) a dipendenza dell'entità del discapito"*.

La mozione, al riguardo, fa questo esempio: *"Si prenda il caso di un assicurato, che da sano percepirebbe un reddito di 60'000 franchi annui. Se, a causa del danno alla salute, fosse ipotizzabile la realizzazione di un reddito in un'attività per lui esigibile al massimo pari a 30'000 franchi annui, avrebbe diritto ad una mezza rendita di invalidità, in quanto l'incapacità al guadagno sarebbe del 50%"*. A giudizio dei mozionanti, la prassi adottata a seguito di una sentenza 22 agosto 2006 del Tribunale federale delle assicurazioni, in base alla quale il reddito ipotizzabile dev'essere calcolato in riferimento ai salari usuali a livello nazionale (anziché alle medie retributive della regione, come avveniva in precedenza) rappresenterebbe una modalità in contrasto con i principi della parità di trattamento, richiamati dallo stesso Tribunale federale. Ciò a causa del fatto che i salari ticinesi sono notoriamente inferiori di circa il 20% alla media nazionale. I mozionanti affermano pertanto che mettendo a confronto un reddito ipotetico sopravvalutato (poiché tratto dalle medie nazionali), con quello ottenuto prima dell'inabilità, che rientra invece nei parametri locali - inferiori a tale media - si ottiene una differenza artificialmente ridimensionata.

I proponenti chiedono pertanto al Consiglio di Stato

- a) di analizzare *"la portata delle conseguenze del nuovo calcolo dell'incapacità al guadagno, che (...) penalizza notevolmente i lavoratori del nostro Cantone"*;
- b) di intervenire, per sensibilizzare l'autorità federale, *"affinché si proceda ad una rapida cancellazione di questa distorsione, che grava in una forma inaccettabile sulle spalle degli assicurati ticinesi, come pure degli assicurati residenti nelle regioni dove i salari sono inferiori alle medie nazionali"*.

LE MOTIVAZIONI

Per chiarire i termini del discorso, occorre tener presente che la determinazione del grado di invalidità non deriva direttamente da valutazioni mediche, bensì da un calcolo economico. L'AI stabilisce infatti che se a seguito di una malattia o di un infortunio la persona coinvolta non è più in grado di effettuare il lavoro svolto in precedenza, occorre valutare quale altro lavoro potrebbe svolgere e quale reddito potrebbe ottenere con l'attività sostitutiva. Il grado d'invalidità consiste pertanto nel confronto tra il reddito che l'invalido conseguiva in precedenza e quello conseguibile nella nuova attività. La differenza fra i due importi, tradotta in percentuale, è definita "il grado di invalidità". Da notare che se tale percentuale non raggiunge il 40% la persona non ha diritto a prestazioni in denaro.

Orbene, dato che i salari nel nostro Cantone, come già ricordato, sono generalmente inferiori alla media nazionale, i disoccupati ticinesi sono danneggiati dal nuovo metodo di calcolo (riferito appunto alla media nazionale). In parecchi casi la differenza fra il salario effettivo conseguito prima dell'incidente e quello - teorico - conseguibile dopo, risulta artificialmente al di sotto del 40%, il che non consente alla persona di percepire alcun indennizzo di invalidità. Ma anche nei casi in cui la differenza fosse superiore al 40%, la disparità fra salari reali ticinesi e salari teorici svizzeri, può danneggiare l'assicurato ticinese. L'indennità concessagli viene infatti calcolata a partire da un "reddito conseguibile" artificialmente più elevato di quello che la realtà dei salari del nostro Cantone gli consente di ottenere. Tale criterio di calcolo rischia pure di escludere gli assicurati ticinesi dal beneficio delle misure di integrazione o di riqualifica professionali, nei casi in cui la riduzione del salario (calcolata sempre nel modo artificioso che abbiamo ricordato) risultasse inferiore al 20%.

LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Nella sua presa di posizione del 19 dicembre 2007 (Messaggio governativo 6010) il Consiglio di Stato sottolinea anzitutto che dal profilo istituzionale l'AI è di competenza federale. Nel merito, invece, l'invalidità garantisce una prestazione assicurativa individuale in caso d'incapacità di guadagno derivante da un danno alla salute.

Il governo osserva poi che il Tribunale federale, per consolidata giurisprudenza, ha stabilito che ai fini della determinazione del reddito da invalido fa stato in primo luogo la situazione salariale concreta della persona. Solo qualora difettino indicazioni effettive (in particolare nel caso in cui la persona non esercita una professione), vengono considerati i dati delle statistiche salariali, come sollevato dalla mozione. Al riguardo, dopo un breve istoriato, il Consiglio di Stato conferma che il Tribunale federale delle assicurazioni ha stabilito che per la determinazione del reddito ipotetico da invalido fanno stato le medie nazionali e non quelle regionali. In seguito a questa imposizione, l'Ufficio cantonale AI e il

Tribunale cantonale delle assicurazioni non hanno potuto far altro che adeguare la loro prassi alla nuova giurisprudenza, utilizzando le tabelle nazionali di riferimento. Il governo osserva inoltre che nella propria giurisprudenza il Tribunale federale ha stabilito la possibilità di una riduzione (citiamo) *"che considera la differenza del salario percepito prima del danno alla salute. Qualora questo salario, rispetto alle statistiche ticinesi, sia stato inferiore di almeno il 20%, la stessa percentuale viene adottata per il calcolo del reddito da invalido tramite l'uso delle statistiche salariali nazionali, tranne il caso in cui il reddito inferiore corrisponda a salari d'uso nel nostro cantone, aziendali o conformi al contratto collettivo di lavoro"*.

Entrando poi nel merito delle richieste dei mozionanti (v. sopra), il Consiglio di Stato:

1. ammette che il nuovo parametro di calcolo può portare talvolta al rifiuto di prestazioni legate al grado di invalidità, dato che per avere diritto alla rendita l'assicurato deve avere un grado di invalidità di almeno il 40% (per la riforma professionale almeno del 20%). Il CdS aggiunge tuttavia che grazie alla 5.a revisione dell'AI, gli assicurati potranno usufruire di misure mirate alla reintegrazione professionale indipendentemente dal grado di invalidità. Si tratta delle misure previste nella fase di intervento tempestivo, durante la quale il richiedente è considerato sulla base dell'incapacità lavorativa e non sull'incapacità al guadagno.

Durante questa fase - che può durare fino a 6 mesi - vengono messe in atto misure volte a favorire il rientro nel mercato del lavoro. L'ufficio AI non ha ancora determinato il diritto a prestazioni, ma favorisce ugualmente il reinserimento lavorativo della persona. Nel frattempo l'autorità procede a determinare il diritto a prestazioni attraverso l'istruttoria del caso, attivando nel contempo la persona tramite le misure citate, per evitare il più possibile l'esclusione dal mondo del lavoro.

Il CdS non ritiene per contro possibile dar seguito alla richiesta di un'analisi dettagliata a livello quantitativo delle ripercussioni sul calcolo del grado di invalidità, poiché i fattori che possono influire sulla valutazione sono molteplici,

2. Quanto alla seconda richiesta dei mozionanti (un intervento del Cantone presso l'autorità federale affinché adottati le necessarie modifiche di legge, onde eliminare la distorsione denunciata), il CdS rileva che il 2 ottobre 2006 il consigliere nazionale Meinrado Robbiani, ha depositato alle Camere una mozione parlamentare dello stesso tenore di quella mozione in esame. Nel dicembre dello stesso anno, il Consiglio federale ha dato mandato all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS di elaborare norme inerenti al calcolo del grado di invalidità, per eliminare la discriminazione di assicurati che risiedono in regioni nelle quali i salari sono notoriamente più bassi rispetto al resto della Svizzera. Con ciò, la richiesta può quindi ritenersi soddisfatta.

In conclusione, il Consiglio di Stato propone pertanto al Gran Consiglio di considerare evasa la mozione in oggetto.

CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La scrivente Commissione ha esaminato la mozione in oggetto nel corso delle sue sedute del 6 e del 27 maggio 2008, durante quest'ultima ha pure provveduto all'audizione del collega Gianni Guidicelli, a nome dei firmatari dell'atto parlamentare in esame.

In sostanza, la Commissione ritiene fondate le preoccupazioni espresse nella mozione. Giustificata appare in particolare la richiesta di cui alla lett b), ovvero la proposta di intervento presso l'autorità federale, affinché trovi il modo di eliminare le distorsioni

denunciate. Il fatto che le stesse Camere federali abbiano accolto un postulato analogo, e il Consiglio federale abbia dato mandato all'UFAS di procedere in tal senso, conferma la fondatezza della richiesta.

Poiché, al momento in cui scriviamo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, incaricato di emanare disposizioni in questo ambito, non ha ancora provveduto a dar seguito al proprio mandato, la richiesta citata - nel senso che il Cantone "torni alla carica" - appare giustificata, anche in considerazione del fatto che le persone in difficoltà che non possono far capo alle prestazioni AI, rischiano di dover ricorrere all'Assistenza pubblica (quindi di finire a carico del Cantone e dei Comuni).

CONCLUSIONI

Per i motivi indicati, la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento ad accogliere la mozione in oggetto, ai sensi dei consideranda.

Per la Commissione gestione e finanze:

Franco Celio, relatore

Bacchetta-Cattori - Bertoli - Bignasca A. - Bobbià -

Bonoli - Foletti - Ghisletta R. - Gobbi N. - Jelmini -

Lurati - Orelli Vassere - Pinoja - Righinetti - Vitta