

Messaggio sulla revisione AI 6a

Negli ultimi anni la situazione finanziaria dell'assicurazione invalidità (AI) è ulteriormente peggiorata. Alla fine del 2010 il suo indebitamento, che grava sul bilancio dell'AVS, si aggirerà probabilmente sui 15,5 miliardi di franchi. Per riassetare durevolmente le finanze dell'AI, il Consiglio federale sta attuando un piano di risanamento equilibrato in tre tappe:

1. **Freno all'indebitamento e stabilizzazione del deficit:** la 4a e la 5a revisione AI (in vigore rispettivamente dal 2004 e dal 2008) hanno permesso di stabilizzare il deficit annuo dell'assicurazione, fino ad allora in costante aumento, ponendo un freno alla rapida crescita del suo debito. Il numero delle nuove rendite è stato ridotto del 45% circa, quello delle rendite in corso è in diminuzione.
2. **Credito transitorio per bloccare l'erosione delle finanze dell'AVS e dell'AI:** il 27 settembre 2009, il Popolo e i Cantoni si sono espressi a favore del **finanziamento aggiuntivo dell'AI**, approvando così la seconda tappa del piano di risanamento (dal 2011 al 2017). Questa prevede l'azzeramento del deficit dell'AI mediante l'innalzamento temporaneo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), una misura che permetterà di bloccare la progressione dell'indebitamento dell'assicurazione e, quindi, di separare i suoi conti da quelli dall'AVS. A quel punto, l'AVS non dovrà più coprire i debiti dell'AI e l'erosione delle sue riserve cesserà. Il finanziamento aggiuntivo permetterà di guadagnare il tempo necessario per preparare e attuare misure di riduzione delle uscite socialmente sostenibili.
3. **Riduzione delle uscite e risanamento duraturo dell'AI:** durante la fase del finanziamento aggiuntivo temporaneo, la 6^a revisione AI risanerà in modo duraturo l'AI, di modo che allo scadere dell'aumento temporaneo dell'IVA i suoi conti saranno durevolmente in pareggio. Il pacchetto di misure presentato nell'attuale messaggio è la prima parte della 6^a revisione (revisione 6a). Il suo obiettivo principale è quello di ampliare e intensificare gli sforzi intrapresi, in particolare con la 5^a revisione, per integrare il più possibile i disabili. Il Consiglio federale presenterà la seconda parte della 6^a revisione AI (6b) ancora nel corso di quest'anno.

Il presente documento contiene informazioni sulla terza tappa del piano di risanamento – la 6^a revisione AI – e in particolare sulla revisione 6a.

Programma e scadenze della 6^a revisione AI

La revisione 6a dovrà essere attuata rapidamente affinché le misure previste possano produrre pienamente e al più presto, ossia a partire dalla conclusione del finanziamento aggiuntivo, i loro effetti sui costi. La riforma entrerà pertanto in vigore nel 2012. La revisione 6b, le cui misure necessitano di più tempo per poter essere attuate, entrerà in vigore nel 2015.

Con la 6^a revisione AI il Consiglio federale adempie l'incarico, affidatogli dal Parlamento, di presentare un messaggio che indichi come risanare l'AI soprattutto con misure di risparmio sul fronte delle uscite.

La revisione 6a

La revisione 6a ha in particolare due obiettivi:

- contribuire in modo determinante al consolidamento finanziario dell'AI, riducendo di circa la metà l'ulteriore bisogno di risparmi;
- introdurre un contributo per l'assistenza per promuovere l'autonomia e la responsabilità individuale degli invalidi nel rispetto della neutralità dei costi.

Come già la 4^a e la 5^a revisione, anche questo pacchetto di misure persegue l'obiettivo primario dell'assicurazione, vale a dire l'integrazione degli invalidi.

a) Revisione delle rendite finalizzata all'integrazione

→ *Sgravio medio annuo dal 2018 al 2027: 231 milioni di franchi*

La revisione delle rendite finalizzata all'integrazione ha lo scopo di reintegrare i beneficiari di una rendita AI giudicati idonei, sfruttando in modo mirato un potenziale che finora non è praticamente mai stato utilizzato.

È vero che già oggi le rendite sono riesaminate di regola ogni 3-5 anni. L'esperienza mostra tuttavia che la reintegrazione riesce in meno dell'1 per cento dei casi riesaminati. Questo si spiega con il fatto che attualmente la revisione delle rendite avviene tramite una procedura prevalentemente amministrativa basata sugli atti disponibili. Questa prassi è dovuta alla scarsità di personale degli uffici AI e al persistere nel sistema dell'idea che «chi diventa invalido, sarà sempre invalido». Con la revisione delle rendite finalizzata all'integrazione questa idea sarà abbandonata e cederà il posto al principio della **«rendita come ponte verso l'integrazione»**.

In futuro, la procedura di revisione delle rendite sarà dunque più differenziata rispetto a oggi e terrà maggiormente conto della situazione personale dei beneficiari di prestazioni. **L'obiettivo è aumentare, con provvedimenti mirati, il rendimento e la capacità al guadagno dei beneficiari di una rendita affinché riescano a reintegrarsi e non necessitino quindi più della rendita o almeno di una parte di essa.** L'esistenza di un potenziale d'integrazione sarà valutata in due fasi. In un primo tempo l'ufficio AI accerterà se abbia senso concedere provvedimenti d'integrazione. In caso affermativo, darà il via alla seconda fase, che prevede un accertamento approfondito (assessment), che permetterà di valutare la situazione personale, medica, sociale, professionale e finanziaria dell'assicurato. Se giungerà alla conclusione che la capacità al guadagno potrebbe probabilmente essere migliorata incentivando il beneficiario di rendita con misure adeguate, l'ufficio AI elaborerà insieme all'assicurato un piano d'integrazione.

Gli uffici AI disporranno di un pacchetto di misure che potrà essere adeguato alle diverse situazioni. Per agevolare la reintegrazione dei beneficiari di rendita, i provvedimenti d'integrazione esistenti (provvedimenti di reinserimento per preparare all'integrazione professionale, provvedimenti professionali, mezzi ausiliari) verranno ampliati e completati come segue:

- le condizioni per il diritto ai provvedimenti di reinserimento saranno formulate in modo meno rigoroso e il diritto non sarà più limitato a un anno (flessibilizzazione);
- gli assicurati avranno diritto a prestazioni di consulenza e accompagnamento durante l'intero processo d'integrazione e i tre anni successivi alla soppressione della rendita;
- i provvedimenti professionali saranno perfezionati mediante l'aggiunta di disposizioni sull'esercizio di un lavoro a titolo di prova e la semplificazione delle condizioni per la concessione dell'assegno per il periodo d'introduzione;
- la rendita continuerà a essere versata durante l'intero processo d'integrazione.

Infine verrà creata la base legale per il riesame e l'adeguamento delle rendite correnti concesse prima del 1° gennaio 2008 ad assicurati affetti da disturbi da dolore somatoforme, fibromialgie o altre malattie analoghe. Sarà così ripristinata la parità di trattamento nei confronti delle persone con il medesimo quadro clinico che in seguito alla 5^a revisione AI ricevono una rendita soltanto in casi eccezionali. Nel caso degli assicurati che percepiscono una rendita già da diverso tempo, nell'eseguire la verifica si dovrà tuttavia valutare se l'adeguamento della rendita non sia un provvedimento eccessivo. Per le persone a partire dai 55 anni e per quelle che ricevono una rendita da oltre 15 anni, che sono praticamente impossibili da reintegrare, è prevista una garanzia dei diritti acquisiti. In tutti gli altri casi, se la rendita verrà ridotta o soppressa l'assicurato avrà diritto per al massimo due anni ai provvedimenti di reintegrazione.

Uno degli elementi centrali della revisione delle rendite finalizzata all'integrazione è il periodo di protezione di tre anni previsto per tutelare gli assicurati in caso di fallimento dell'integrazione. In caso di nuova perdita della capacità lavorativa per ragioni di salute, l'AI verserà rapidamente e senza complicazioni una prestazione transitoria e rivaluterà il grado d'invalidità. Nell'ambito del secondo pilastro, l'assicurato resterà affiliato al suo istituto di previdenza per tutto il periodo di protezione di tre anni, indipendentemente dal fatto che perda nuovamente o meno la

capacità lavorativa per ragioni di salute. Manterrà pertanto nei confronti dell'istituto tutti i diritti derivanti dalla sua qualità di assicurato invalido (in particolare per quanto concerne le prestazioni d'invalidità e per i superstiti e il mantenimento del conto di vecchiaia). Questa regolamentazione è importante sia per l'assicurato che per il datore di lavoro per i motivi seguenti:

- dato che l'AI, in caso nuova perdita della capacità lavorativa per ragioni di salute, versa dopo poco tempo una prestazione transitoria, il datore di lavoro non deve comunicare l'evento assicurato all'assicurazione d'indennità giornaliera e non rischia quindi di vedersi aumentare il premio assicurativo o di ricevere una disdetta della polizza assicurativa;
- in caso di fallimento dell'integrazione nel corso dei primi tre anni, l'assicurato viene a trovarsi praticamente nella situazione finanziaria precedente il tentativo d'integrazione;
- poiché l'assicurato resta affiliato al proprio istituto di previdenza per tre anni, durante il periodo di protezione il datore di lavoro che lo assume per un tentativo di reintegrazione non deve preoccuparsi delle difficoltà legate all'affiliazione del dipendente all'istituto di previdenza dell'azienda.

La revisione crea i presupposti indispensabili per convincere i datori di lavoro a contribuire maggiormente alla reintegrazione degli invalidi. Anche gli adeguamenti apportati all'assegno per il periodo d'introduzione, la semplificazione della relativa procedura amministrativa, le disposizioni sull'esercizio di un lavoro a titolo di prova e le prestazioni di consulenza e accompagnamento concesse ai datori di lavoro durante il processo d'integrazione e nei tre anni successivi alla riuscita dell'integrazione dovrebbero permettere di coinvolgere maggiormente le imprese nell'integrazione dei disabili.

L'esame sistematico dell'effettivo delle rendite, che dovrebbe essere compiuto nel giro di sei anni (dal 2012 al 2017 compreso), permetterà presumibilmente di ridurre il numero delle rendite ponderate di 12 500 unità. Se questa previsione si avverasse, già dopo quattro anni i risparmi realizzati sarebbero superiori ai costi d'investimento per i provvedimenti e ai costi per il personale degli uffici AI. Per verificare l'efficacia dei nuovi provvedimenti di reinserimento è prevista una valutazione.

In futuro, inoltre, al momento della concessione di una **nuova** rendita verrà subito fissata la data della revisione, in cui sarà verificata l'eventuale idoneità dell'assicurato alla reintegrazione. Nel periodo di erogazione della rendita, anche i nuovi beneficiari dovranno essere accompagnati in modo mirato, nel limite del possibile, verso la reintegrazione. Da questo tipo di revisione delle nuove rendite, finalizzato all'integrazione, ci si attende una riduzione media dell'effettivo degli assicurati pari a 300 rendite ponderate all'anno.

Complessivamente, il risparmio annuo medio atteso è di 231 milioni di franchi (nel periodo 2018-2027). La prevista **riduzione del numero delle rendite dovrebbe permettere di realizzare risparmi anche nell'ambito della previdenza professionale**, dal momento che le prestazioni d'invalidità LPP dipendono dal riconoscimento di un'invalidità ai sensi della LAI e dall'entità della medesima. In totale dovrebbero liberarsi capitali di copertura per quasi 2,5 miliardi di franchi sull'arco di sei anni.

b) Nuovo sistema di finanziamento: il bilancio dell'AI riporterà i costi effettivi

➔ *Sgravio medio annuo dal 2018 al 2027: 195 milioni di franchi*

Attualmente l'AI è finanziata tramite i contributi versati dagli assicurati e dai datori di lavoro e un contributo della Confederazione pari al 38% circa delle uscite annuali dell'assicurazione. Questo significa che se l'AI spende un franco di più, la Confederazione deve automaticamente pagare 38 centesimi e, viceversa, che se l'AI risparmia un franco il suo risultato migliora di soli 62 centesimi. I rimanenti 38 centesimi vanno a sgravare le finanze federali. Con il nuovo sistema di finanziamento, la Confederazione non dovrà più rispondere direttamente dei problemi dell'AI e gli sforzi intrapresi dall'AI per risanare i propri conti non verranno più vanificati in larga misura dalla riduzione del contributo della Confederazione.

In futuro il contributo federale non sarà più determinato in base alle uscite dell'AI, ma essenzialmente in funzione dell'evoluzione della situazione economica. Il valore iniziale corrisponderà al contributo della Confederazione degli anni 2010/2011 secondo la normativa vigente. L'importo verrà indicizzato

in base a fattori che determinano l'andamento delle uscite dell'AI senza che questa possa influenzarli (adeguamento delle rendite all'evoluzione dei prezzi e dei salari, evoluzione demografica). Questo elemento della riforma non ha suscitato praticamente alcuna opposizione. A causa delle direttive del programma di consolidamento, il nuovo sistema di finanziamento entrerà in vigore soltanto nel 2014, il che ne ridurrà gli effetti benefici rispetto alle previsioni dell'avamprogetto.

c) Maggior concorrenza nel settore dei mezzi ausiliari e conseguente riduzione dei costi

→ *Sgravio medio annuo dal 2018 al 2027: 48 milioni di franchi*

La nuova base legale per l'acquisizione dei mezzi ausiliari, permetterà all'AI non soltanto di utilizzare in modo più efficace gli attuali strumenti (convenzioni tariffali, importi massimi stabiliti dall'autorità, forfait), ma anche di indire procedure di aggiudicazione (p. es. gare d'appalto), che instaureranno una vera concorrenza tra i fornitori di prestazioni. Ciò permetterà di ridurre notevolmente i prezzi di certi mezzi ausiliari (p.es. degli apparecchi acustici), mantenendo la qualità dei prodotti forniti. Poiché l'intenzione delle nuove disposizioni non è quella di creare un «monopolio di Stato» e strutture superflue, bensì di instaurare la concorrenza tra gli offerenti, il disegno di legge non prevede più l'istituzione di un centro logistico. Le procedure di aggiudicazione andranno ad aggiungersi agli strumenti attualmente a disposizione del Consiglio federale, che avrà così la possibilità di scegliere il tipo di fornitura più adatto per ogni categoria di mezzi ausiliari. Le nuove disposizioni rafforzano inoltre il potere negoziale dell'AI, in quanto allargano il novero dei potenziali partner contrattuali dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. Quest'ultimo avrà per esempio la possibilità di trattare direttamente con i produttori e non più unicamente con i centri di consegna di un prodotto.

d) Contributo per l'assistenza

Il contributo per l'assistenza è una nuova prestazione per gli invalidi, che integra l'assegno per grandi invalidi e l'assistenza prestata dai familiari, creando un'alternativa alle prestazioni d'aiuto istituzionali. In futuro i disabili avranno la possibilità di assumere direttamente persone che prestino loro l'aiuto di cui hanno bisogno e riceveranno dall'AI un contributo per l'assistenza di 30 franchi all'ora per coprire una parte delle spese.

Gli assicurati potranno così stabilire in modo autonomo e responsabile come organizzare la propria assistenza. Questa maggiore attenzione alle esigenze individuali, migliorerà la qualità di vita dei disabili. Il contributo per l'assistenza offrirà condizioni migliori a chi vorrà integrarsi nella società e nella vita professionale e permetterà di ridurre il tempo dedicato alle cure dai familiari. Grazie al contributo per l'assistenza si potranno evitare o rinviare numerosi ricoveri in istituto e convincere diversi disabili a tornare a vivere a casa propria. La nuova prestazione non avrà incidenza sui costi dell'AI, poiché permetterà nel contempo di realizzare risparmi sugli assegni per grandi invalidi.

Alcuni partecipanti alla consultazione avrebbero voluto che la prestazione fosse versata anche ai minorenni e alle persone con una capacità limitata di esercitare i diritti civili. In tal caso, tuttavia, i costi aumenterebbero considerevolmente. Il disegno prevede comunque di dare al Consiglio federale la competenza di estendere il novero dei beneficiari qualora la situazione dell'AI lo permetta. L'Esecutivo non condivide i timori espressi dai Cantoni, che nella consultazione hanno paventato un aumento dei costi a loro carico. L'andamento effettivo dei costi sarà tuttavia oggetto di un monitoraggio.

e) Ulteriori provvedimenti

La revisione 6a prevede diversi altri adeguamenti. Si tratta di rettifiche o aggiornamenti concernenti le disposizioni introdotte con la 5^a revisione AI e la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC): limitazione a 12 mesi del diritto al versamento retroattivo dell'assegno per grandi invalidi, soppressione del diritto a un assegno per grandi invalidi e al sussidio per le spese di pensione per i minorenni che soggiornano in istituto.

Ripercussioni finanziarie della revisione 6a

Tra il 2018 e il 2027, la revisione 6a sgraverà il bilancio dell'AI di circa 500 milioni di franchi all'anno. La revisione permetterà di dimezzare il deficit annuo che verrebbe altrimenti a crearsi nuovamente dopo il periodo del finanziamento aggiuntivo (dal 2011 al 2017).

Il contributo mancante al risanamento duraturo delle finanze dell'AI sarà dato dalla revisione 6b, che dovrebbe essere presentata ancora nel 2010. L'elaborazione delle proposte concrete volte a ridurre ulteriormente le uscite è attualmente in corso.

Informazioni: Nancy Wayland, responsabile Settore Sviluppo, Ambito AI, Ufficio federale delle assicurazioni sociali, tel. 031 322 92 09, nancy.wayland-bigler@bsv.admin.ch