Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI
Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

SCHEDA INFORMATIVA

Bilancio intermedio complessivamente positivo per l'integrazione professionale, effetti della revisione AI 6a finora al di sotto delle aspettative

L'AI è un'assicurazione per l'integrazione

Negli ultimi dieci anni l'assicurazione invalidità (AI) è diventata sempre più un'assicurazione finalizzata all'integrazione: sono state potenziate le competenze per lo svolgimento di accertamenti medici e intensificata l'attività in vista dell'integrazione. Alla base di questa trasformazione vi sono state principalmente le ultime tre revisioni della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (di seguito, revisioni AI).

Con la **4ª revisione AI (in vigore dal 2004)** sono stati introdotti i servizi medici regionali e potenziate le competenze dell'AI per lo svolgimento di accertamenti medici precisi; al contempo, è stata rafforzata la posizione degli uffici AI quali collocatori. Questi interventi hanno comportato un cambiamento di consapevolezza tra gli attori interessati, favorito poi in modo mirato dalla **5ª revisione (in vigore dal 2008)**, con il suo ampliamento del catalogo dei provvedimenti d'integrazione: l'AI è un'assicurazione per l'integrazione e, prima di valutare il diritto a una rendita, va data priorità all'impiego di tutti i provvedimenti volti all'integrazione nella vita professionale. Se l'integrazione consente di accordare meno rendite, non solo si raggiunge un obiettivo importante dal punto di vista sociale, ma si contribuisce anche in misura sostanziale al risanamento finanziario dell'AI. Con il piano di risanamento dell'AI, il Parlamento ha approvato la **revisione AI 6a (in vigore dal 2012)**, che prevede in particolare gli elementi seguenti:

- introduzione di provvedimenti per la reintegrazione di beneficiari di rendite AI;
- revisioni delle rendite incentrate sulla reintegrazione di beneficiari di rendite AI che dispongono di un potenziale d'integrazione («revisione delle rendite finalizzata all'integrazione» come approccio per impostare la procedura di revisione delle rendite in vista dell'integrazione);
- entro la fine del 2014, riesame delle rendite correnti assegnate sulla base di «una sindrome senza patogenesi o eziologia chiare e senza causa organica comprovata» (disposizioni finali della revisione AI 6a).

I provvedimenti di reintegrazione consistono in gran parte negli stessi provvedimenti previsti in caso di nuove richieste di prestazioni. Nel caso della reintegrazione di beneficiari di rendite, però, essi sono stati resi più precisi (lavoro a titolo di prova) o flessibili (provvedimenti di reinserimento) nonché completati con l'introduzione di nuovi provvedimenti (consulenza e accompagnamento per i beneficiari di rendite e i loro datori di lavoro durante e dopo la reintegrazione) e di un periodo di protezione di tre anni, che riduce al minimo i rischi corsi dagli assicurati e dai datori di lavoro se dovessero ripresentarsi problemi di salute rilevanti. L'auspicata integrazione dei beneficiari di rendita si svolge nel quadro della **revisione delle rendite finalizzata all'integrazione**.

Le **disposizioni finali** della revisione AI 6a hanno creato le basi legali per riesaminare, entro la fine del 2014, gli incarti degli assicurati cui era stata assegnata una rendita sulla base di «una sindrome senza patogenesi o eziologia chiare e senza causa organica comprovata». In base alla giurisprudenza vigente, tali sindromi non sono sufficienti in sé per dare diritto a una rendita AI e con la revisione 6a si intende (ove possibile e giustificato) applicare questo criterio anche alle rendite correnti.

Obiettivi della revisione AI 6a

Uno degli obiettivi principali delle modifiche di legge adottate è il passaggio dall'idea che una volta concessa, la rendita è per sempre al principio della rendita come ponte verso l'integrazione. Questo cambiamento di filosofia ha consentito di passare a un'attività di revisione delle rendite maggiormente incentrata sulla reintegrazione dei beneficiari di rendita. Oltre al miglioramento della situazione dei singoli assicurati, questo cambiamento di filosofia mira anche a una riduzione dell'effettivo delle rendite. Lo stesso obiettivo è perseguito dal riesame delle rendite basato sulle disposizioni finali secondo la giurisprudenza vigente.

Le stime effettuate nel quadro del messaggio sulla revisione 6a sulla base dei dati allora disponibili e dei valori empirici presupponevano che questi provvedimenti avrebbero consentito di ottenere entro sei anni una riduzione dell'effettivo di 12 500 rendite ponderate (5 % dell'effettivo delle rendite su cui si basavano i calcoli)[1], 8000 delle quali in seguito alla revisione delle rendite finalizzata all'integrazione e 4500 per le disposizioni finali. In questo contesto, nel messaggio si precisava già che si trattava di stime approssimative:

«Queste cifre sono le ipotesi di riferimento su cui si basano i calcoli… Poiché però la reintegrazione mette a dura prova tutte le persone coinvolte e la sua riuscita dipende dall'andamento di un singolo processo, si tratta soltanto di stime approssimative. Dopo l'introduzione della revisione occorrerà valutare, sulla base di valori empirici, in quale misura gli effetti auspicati saranno stati raggiunti[2]».

L'effettivo delle rendite diminuisce maggiormente rispetto al 2009

Al momento dell'elaborazione della revisione 6a, si disponeva delle cifre sull'andamento delle rendite fino al 2008. Su questa base, nel redigere il messaggio nel 2009 si è presupposto un ulteriore calo dell'effettivo delle rendite, ma senza prevederne la rapidità. La tabella seguente mette a confronto le previsioni esposte nel messaggio e l'andamento reale dell'effettivo delle rendite, mostrandone gli scarti accumulati nel corso degli anni.

Effettivo delle rendite ponderate in Svizzera: previsioni del messaggio sulla revisione 6a e andamento effettivo

Anno	Previsioni del 2009, messaggio revisione 6a				Andamento effettivo				
	Afflusso	Deflusso	Calo dell'effettivo per anno	Calo dell'effettivo cumulato	Nuove rendite, aumenti	Deflussi, riduzioni	Calo dell'effettivo per anno	Calo dell'effettivo cumulato	Scarto
2008	16'284	16'472	-188	188	16'284	17'176	-892	892	704
2009	16'132	16'209	-77	265	14'834	16'834	-2'000	2'892	2'627
2010	15'975	16'137	-162	427	14'247	16'498	-2'251	5'143	4'716
2011	15'300	16'221	-921	1'348	14'527	16'216	-1'689	6'832	5'484
2012	15'388	16'185	-797	2'145	13'813	16'233	-2'420	9'251	7'106
2013	15'480	17'554	-2'074	4'219	13'122	16'102	-2'980	**12'231**	8'012
2014	15'584	18'297	-2'713	6'932					
2015	15'693	19'076	-3'383	10'315					
2016	15'806	17'775	-1'969	**12'284**					
2017	15'914	17'287	-1'373	13'657					
2018	16'008	16'828	-820	14'477					

Base dei dati: messaggio sulla revisione 6a, tabella 1–1b, pag. 1636–1638; registro delle rendite del 1° pilastro; le frazioni di rendita intera sono arrotondate a cifre intere, per cui vi può essere una differenza di +/-1.

[1] Nell'ottica del risanamento dell'AI, sono importanti i risparmi di rendite derivanti dalle integrazioni supplementari auspicate, ragion per cui si parla di rendite ponderate in Svizzera. Per la ponderazione, dal punto di vista dei costi delle rendite, le rendite intere contano 1, i tre quarti di rendita 0,75, le mezze rendite 0,5 e i quarti di rendita 0,25.

[2] Messaggio del 24 febbraio 2010 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (6ª revisione AI, primo pacchetto di misure), FF **2010** 1603, in particolare pag. 1636.

Il quadro sinottico della tabella mostra quanto segue:

- il calo annuale dell'effettivo delle rendite registrato è stato nettamente superiore a quello previsto nel 2009. Questo è dovuto innanzitutto alla diminuzione più rapida delle nuove rendite concesse annualmente: nel 2013, in Svizzera si contavano 13 000 nuove rendite ponderate, un valore inferiore del 15 per cento alle previsioni iniziali di 15 500 unità.
- Alla fine del 2013, il calo accumulato dal 2008 (differenza tra le nuove rendite da un lato e i deflussi e le riduzioni di rendita dall'altro) era di 12 231 rendite ponderate, a fronte di una stima di 8012 unità nel 2009. In tal modo, dal 2008 al 2013 la riduzione dell'effettivo ha già raggiunto il valore che nel messaggio era ipotizzato solo per il 2016 (v. valori in grassetto nelle colonne in grigio).

Questi scarti si spiegano con il fatto che al momento dell'elaborazione della revisione 6a non era ancora possibile estrapolare dati attendibili sugli effetti della 5^{a} revisione, entrata in vigore solo poco tempo prima (nel 2008). A posteriori, va constatato che le sue ripercussioni sull'effettivo delle rendite, aggiunte a quelle della 4^{a} revisione, sono state nettamente sottovalutate.

Andamento complessivo delle revisioni di rendita in Svizzera

Il volume di revisioni di rendita deriva per principio dall'obbligo degli uffici AI di riesaminare regolarmente tutte le decisioni di rendita. La tabella seguente mostra che gli uffici AI adempiono questo compito e svolgono le procedure di revisione senza pregiudizi di sorta sulla rendita futura. Le quote delle revisioni senza modifica delle rendite e di quelle con aumenti o riduzioni non hanno subìto variazioni rilevanti. Nel 2012 si sono registrati 2675 casi di peggioramento delle condizioni di salute e/o economiche che giustificava un aumento della rendita, a fronte di 2471 casi nel 2013. Rispetto al totale delle revisioni effettuate è invece aumentata la quota di quelle che hanno determinato una soppressione della rendita.

Effettivo delle rendite sottoposte a revisione in Svizzera (numero di decisioni)

Anno	**Revisioni di rendita effettuate**									
	Senza modifiche		Aumenti		Riduzioni		Soppressioni		Totale	
2011	43'476	*86.9%*	2'577	*5.1%*	954	*1.9%*	3'033	*6.1%*	50'040	*100%*
2012	38'152	*85.8%*	2'675	*6.0%*	897	*2.0%*	2'745	*6.2%*	44'469	*100%*
2013	37'771	*85.7%*	2'471	*5.6%*	729	*1.7%*	3'094	*7.0%*	44'065	*100%*

Base di dati: registro delle rendite del 1° pilastro. Eccezione: il numero di revisioni senza modifiche si basa sulle comunicazioni degli uffici AI.

Più provvedimenti per l'integrazione professionale dei beneficiari di rendite AI

I beneficiari di rendite cui è stato accordato un provvedimento per l'integrazione professionale erano 2800 l'anno precedente all'entrata in vigore della revisione 6a e successivamente sono aumentati, raggiungendo le 3400 unità circa nel 2013 (v. tabella seguente). Il secondo anno dopo l'entrata in vigore della revisione 6a, si registrava dunque circa un 20 per cento in più di beneficiari di provvedimenti volti all'integrazione professionale. Per la loro integrazione si è fatto maggiormente ricorso in particolare ai provvedimenti di reinserimento e al nuovo provvedimento (introdotto con la revisione) di «consulenza e accompagnamento»[3].

[3] La codificazione «consulenza e accompagnamento» è utilizzata solo nei casi in cui non vengono concessi altri provvedimenti; in relazione con altri provvedimenti, consulenza e accompagnamento sono comunque sempre forniti.

Numero di beneficiari di rendite cui sono stati accordati provvedimenti per l'integrazione professionale

Genere di provvedimenti	2011	2012	2013
Provvedimenti professionali	2'444	2'344	2'433
Provvedimenti di reinserimento	220	337	492
Consulenza e accompagnamento (dal 2012)	0	92	316
Altri	182	227	200
Totale	**2'846**	**3'000**	**3'441**

Base di dati: registro delle rendite del 1° pilastro e registro centrale con le decisioni/comunicazioni degli uffici AI sui provvedimenti dei singoli beneficiari.

Si può dunque affermare che dall'entrata in vigore della revisione 6a gli uffici AI hanno concesso più provvedimenti volti all'integrazione professionale dei beneficiari di rendite. Il fatto che si sia fatto maggiormente ricorso proprio ai provvedimenti di reinserimento è molto positivo, visto che questi rispondono particolarmente al bisogno di sostegno delle persone che beneficiano di una rendita già da diverso tempo. Anche la prestazione di consulenza e accompagnamento si è rivelata molto utile per raggiungere l'obiettivo di reintegrare i beneficiari di rendite.

Nel quadro del processo di reintegrazione dei beneficiari di rendite, i provvedimenti per l'integrazione professionale, in particolare i provvedimenti di reinserimento, possono richiedere anche più di un anno. Per questo motivo, al momento non si può determinare in che misura coloro che hanno iniziato un processo di reintegrazione nel 2012 o 2013 possano portarlo a termine nel medio periodo in modo tale da incidere sulla rendita. Le ripercussioni a medio termine dei provvedimenti di reintegrazione sull'effettivo delle rendite e sul reinserimento duraturo nel mercato del lavoro primario (durata dell'impiego, reddito, grado d'occupazione ecc.) potranno essere indicate solo nel quadro della valutazione intermedia prevista per la fine del 2015 e successivamente nella valutazione finale del 2019[4].

Attuazione ed effetto delle disposizioni finali

Secondo le disposizioni finali della revisione 6a, dal 2012 alla fine del 2014 l'AI deve riesaminare i casi nei quali erano state assegnate rendite sulla base di «una sindrome senza patogenesi o eziologia chiare e senza causa organica comprovata». Si tratta di verificare se dagli assicurati in questione si possa esigere uno sforzo di volontà tale da permettere loro di tornare ad esercitare un'attività lucrativa o di farlo in misura maggiore. Per questo riesame sono stati preselezionati circa 80 000 incarti (circa 1/3 dell'effettivo delle rendite complessivo del 2010), che gli uffici AI hanno analizzato accuratamente, portando quasi a termine il loro compito.

Modifiche di rendite secondo le disposizioni finali della revisione 6a

Anno	Numero di rendite con modifiche				Ripercussioni sull'effettivo (rendite ponderate)
	Aumenti	Riduzioni	Soppressioni	Numero complessivo di modifiche	
2012	11	5	198	214	-137
2013	21	32	472	525	-363
Totale	**32**	**37**	**670**	**739**	**-500**

Base di dati: registro centrale con le decisioni/comunicazioni degli uffici AI sui provvedimenti dei singoli beneficiari.

[4] Si prevede di procedere al collegamento dei dati dell'AI sui processi d'integrazione conclusi con i dati sui redditi derivanti dai conti individuali dell'AVS/AI, in modo da potersi pronunciare in modo attendibile sugli effetti dei provvedimenti. Considerando il lasso di tempo che trascorrerà fino alla conclusione dei provvedimenti e al conteggio completo dei contributi AVS/AI, sarà tuttavia possibile svolgere l'analisi dei dati solo con un certo ritardo.

Come mostra la tabella precedente, nel 2012 e 2013 sono state emanate decisioni di modifiche di rendite in 739 casi (numero di persone, dati non ponderati): 32 aumenti, 37 riduzioni e 670 soppressioni. In rendite ponderate, questo valore corrisponde a una riduzione dell'effettivo delle rendite di 500 unità.

Nel messaggio sulla revisione 6a si era prevista la soppressione di 4500 rendite ponderate dovuta alle disposizioni finali. Nel complesso, va constatato che dopo un attento esame la maggior parte degli assicurati ha mantenuto invariato il diritto alla rendita e solo per un numero di rendite proporzionalmente esiguo si è decisa una riduzione o la soppressione. Il potenziale di diminuzione dell'effettivo delle rendite in base alle disposizioni finali è stato dunque nettamente sopravvalutato nel quadro del messaggio sulla revisione 6a. Anche se il riesame non è ancora completamente concluso, si può presumere con ogni probabilità che la riduzione attesa in questo contesto non sarà raggiunta.

Un fattore importante per spiegare questo risultato disatteso è la frequente presenza di malattie concomitanti. Nella prassi è emerso che molti assicurati con «una sindrome senza patogenesi o eziologia chiare e senza causa organica comprovata» presentano anche altre malattie, per le quali non si può ragionevolmente esigere uno sforzo di volontà che permetta loro di superare i disturbi in questione. Questa circostanza non è stata tenuta sufficientemente in considerazione al momento dell'elaborazione della revisione 6a. Spesso nel corso della nuova valutazione medica sono state formulate anche nuove diagnosi o si è fatto valere un peggioramento dello stato di salute, il che ha comportato nuovamente onerosi accertamenti medici e professionali, alcuni dei quali non sono ancora terminati.

Ripercussioni della revisione delle rendite finalizzata all'integrazione e delle disposizioni finali sull'effettivo delle rendite

Nel messaggio sulla revisione 6a era stata stimata una riduzione dell'effettivo delle rendite ponderate di 12 500 unità entro sei anni (ovvero sino alla fine del 2017), in aggiunta al precedente effetto delle revisioni di rendita (tabella 1–1b del messaggio, pag. 1636–1638).

Riportando questa aspettativa in valori di pianificazione, la tabella seguente riassume il risultato delle revisioni del 2011 e le stime dei deflussi supplementari secondo il messaggio. Si tratta di un'interpretazione restrittiva delle previsioni di allora, che tiene conto solo delle revisioni e non dell'andamento positivo dell'effettivo delle rendite. Da questo calcolo emerge che sull'arco di diversi anni (2013–2018) si attendeva in media un raddoppio delle revisioni che avrebbero inciso sul numero di rendite.

Il risultato effettivo di questa attività in Svizzera si è attestato su valori nettamente inferiori a quelli previsti: -1245 rendite ponderate nel 2012 e -1531 nel 2013. Va detto tuttavia che questo confronto non tiene conto del minor effettivo delle rendite (e quindi del minor numero di revisioni svolte).

Risultato delle revisioni: riduzione dell'effettivo in Svizzera, in rendite ponderate

Anno	**Risultato 2011 + aspettative secondo il messaggio**			**Riduzione effettiva**			
	Riduzione in base al risultato del 2011	Deflussi supplementari secondo la revisione 6a	**Totale**	Aumenti	Riduzioni	Soppressioni	**Totale**
2011	-1'500.75	0.00	**-1'500.75**	1'113.00	-374.00	-2'239.75	**-1'500.75**
2012	-1'500.75	0.00	**-1'500.75**	1'131.25	-358.75	-2'017.50	**-1'245.00**
2013	-1'500.75	-1'362.00	**-2'862.75**	1'068.00	-291.50	-2'307.50	**-1'531.00**
2014	-1'500.75	-2'308.00	**-3'808.75**				
2015	-1'500.75	-3'408.00	**-4'908.75**				
2016	-1'500.75	-2'255.00	**-3'755.75**				
2017	-1'500.75	-1'756.00	**-3'256.75**				
2018	-1'500.75	-1'205.00	**-2'705.75**				
2019	-1'500.75	-280.00	**-1'780.75**				

Base dei dati: messaggio sulla revisione 6a, tabella 1–1b, pag. 1636–1638; registro delle rendite del 1° pilastro.

Conclusioni

Adottando un'interpretazione restrittiva del messaggio sulla revisione 6a, si può concludere che finora la revisione delle rendite finalizzata all'integrazione non ha comportato la riduzione supplementare attesa dell'effettivo delle rendite. Se si considera il saldo totale tra le cifre realmente registrate nel 2012/2013 e le riduzioni di rendite attese, al calo di 2776 rendite ponderate si contrappone una previsione di 4363 unità (v. tabella precedente, somma degli anni 2012 e 2013). Il numero di aumenti mostra chiaramente che gli uffici AI adempiono il loro compito di verifica delle rendite senza pregiudizi di sorta riguardo alla rendita futura. Evidentemente, nel messaggio sulla revisione 6a si è sottovalutata la misura in cui sarebbero stati fatti valere anche peggioramenti delle condizioni rilevanti per il diritto alla rendita.

Tuttavia, nel 2012 e 2013 per i beneficiari di rendite sono stati adottati molti più provvedimenti d'integrazione rispetto agli anni precedenti. Dato che questi sono ancora in corso, non se ne può valutare il successo a medio termine e le ripercussioni sull'effettivo delle rendite. Ad oggi non è possibile esprimersi sulle revisioni di rendite finalizzate all'integrazione svolte nel 2014 e negli anni seguenti né sulle loro ripercussioni sull'effettivo delle rendite; per questo occorrerà un'analisi di lungo periodo nel quadro di una valutazione. Al momento non si può determinare nemmeno il definitivo effetto di sgravio delle soppressioni delle rendite in base alle disposizioni finali, in parte a causa di procedure di accertamenti medici e professionali ancora in corso. Considerando i motivi esposti in precedenza, si può tuttavia presumere che l'effetto atteso non sarà raggiunto.

Il calo dell'effettivo delle rendite, nettamente più rapido del previsto, rimette però in discussione in modo più generale le stime approssimative presentate nel messaggio sulla revisione 6a. Il numero di nuove rendite e l'effettivo delle rendite diminuiscono molto di più di quanto ipotizzato nel 2009: come esposto a pagina 3, dal 2008 al 2013 la riduzione dell'effettivo ha già raggiunto il valore che nel messaggio era ipotizzato solo per il 2016. Le rendite correnti e quindi le spese più consistenti per l'AI sono dunque diminuite in modo sostanzialmente più rapido del previsto, il che ha inciso notevolmente sulle uscite dell'assicurazione. Attualmente, la riduzione del numero di rendite è dovuta solo in minima parte alle modifiche avviate con la revisione 6a, mentre gli effetti della 4^{a} e soprattutto della 5^{a} revisione sono nettamente più significativi di quelli ipotizzati nel 2009.

Anche se finora le modifiche procedurali avviate dalla revisione 6a per la revisione delle rendite in relazione con i provvedimenti di reintegrazione per i beneficiari di rendite non hanno prodotto gli effetti di sgravio supplementari sull'effettivo delle rendite che erano stati presentati nel messaggio, in base ai dati attuali l'AI è sulla buona strada per raggiungere l'obiettivo di risanamento della revisione. Modificando i loro processi, gli uffici AI hanno posto le basi per il passaggio dall'idea che una volta concessa, la rendita è per sempre al principio della rendita come ponte verso l'integrazione e anche i nuovi beneficiari di rendite sono conseguentemente accompagnati fin dall'inizio in questo senso. Secondo le previsioni attuali, una volta scaduto il finanziamento aggiuntivo transitorio tramite l'IVA, che genererà le ultime entrate per l'AI nel 2018, l'assicurazione dovrebbe registrare risultati di ripartizione positivi e riuscire ad estinguere il proprio debito nei confronti del Fondo AVS nel 2030[5].

Informazioni

Stefan Ritler, capo dell'Ambito Assicurazione invalidità, Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Tel. 058 462 91 32, stefan.ritler@bsv.admin.ch

[5] V. situazione finanziaria dell'AI fino al 2035, disponibile sul sito Internet www.ufas.admin.ch > Temi > Assicurazione invalidità AI > Cifre di riferimento/Statistiche; link diretto: http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00022/index.html?lang=it.