



Berna, 18 ottobre 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 (dopo la procedura di con-
sultazione)



1 Situazione iniziale

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 rispetto alle persone attive senza un danno alla salute le persone con un danno alla salute hanno un salario medio di circa il 14 per cento inferiore e un salario mediano di circa il 17 per cento inferiore ai salari medio e mediano 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. 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 paraplegici.

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 2000³ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali [LPGA]).

Il 6 aprile 2022 la CSSS-N ha depositato la mozione 22.3377 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 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.

¹ Ufficio 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 invaliditätskonformerem Tabellenlohn», in SZS, n. 6, 2021, pagg. 287–319.

³ RS 830.1

L'obiettivo della mozione è che nel determinare il reddito con invalidità mediante valori statistici (RSS) venga corretta la differenza rilevata nello studio dell'ufficio BASS tra i salari delle persone con un danno alla salute e quelli delle persone sane sull'odierno mercato del lavoro. Ne risulterebbero gradi d'invalidità più elevati e quindi un maggior numero di persone avrebbe diritto a una rendita AI, a una rendita AI superiore oppure a una riforma professionale (che presuppone un grado d'invalidità del 20 %), il che potrebbe dunque anche sgravare l'aiuto sociale.

Il 25 maggio 2022 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, poiché riteneva impossibile attuarla entro il termine previsto e voleva attendere la valutazione della riforma Ulteriore sviluppo dell'AI. 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.

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 al fine di concretizzare la proposta di soluzione Riemer-Kafka/Schwegler. Nel corso dei lavori è emerso molto rapidamente che l'allestimento delle auspiccate tabelle della RSS è molto difficoltoso e che sarebbe impossibile indire una procedura di consultazione sui salari statistici secondo la proposta Riemer-Kafka/Schwegler in tempo utile per consentirne l'attuazione dal 1° gennaio 2024.

Di conseguenza è stato sviluppato un modello alternativo, attuabile entro il termine stabilito, che prevede di applicare al reddito con invalidità una deduzione forfettaria legata al mercato del lavoro (di seguito «deduzione forfettaria»). Questo richiede una modifica dell'ordinanza del 17 gennaio 1961⁴ sull'assicurazione per l'invalidità (OAI). Le modifiche di ordinanza sono state oggetto di una procedura di consultazione svoltasi dal 5 aprile al 5 giugno 2023⁵. I principali risultati della consultazione sono illustrati nel capitolo 2. Nel capitolo 3 è presentata una panoramica della normativa proposta, con gli adeguamenti derivanti dall'esito della consultazione. I capitoli 4 e 5 illustrano nel dettaglio le singole disposizioni di ordinanza. Il capitolo 6 esamina le ripercussioni finanziarie del progetto.

⁴ RS 831.201

⁵ [Procedura di consultazione concluse - 2023 \(admin.ch\)](#).

2 Risultati della procedura di consultazione

2.1 Panoramica dei risultati

Nel quadro della procedura di consultazione sono pervenuti 91 pareri.

La stragrande maggioranza dei 91 partecipanti alla consultazione considera la deduzione forfettaria legata al mercato del lavoro dal reddito con invalidità determinato statisticamente come una soluzione valida, essendo facile da spiegare e da mettere in pratica. Alcuni partecipanti avrebbero preferito l'allestimento di salari corrispondenti all'invalidità secondo il modello Riemer-Kafka/Schwegler. Un esiguo numero, pur essendo favorevole alla deduzione forfettaria, la considera soltanto come una soluzione transitoria. Gran parte dei partecipanti esprime però anche riserve, in particolare circa l'ammontare della deduzione e talvolta anche sulla questione se la deduzione forfettaria sia una soluzione che permette di tenere sempre adeguatamente conto delle circostanze individuali. L'introduzione di una deduzione forfettaria è respinta di principio da 13 partecipanti.

Dei 78 partecipanti tendenzialmente favorevoli a questa misura, 65 ritengono che la deduzione dovrebbe essere più elevata. Al riguardo si fa riferimento allo studio dell'ufficio BASS, secondo il quale il reddito conseguibile dalle persone con un danno alla salute beneficiarie di una rendita AI è di circa il 14 per cento inferiore al valore medio e del 17 per cento inferiore al valore mediano. Si chiede inoltre l'applicazione di ulteriori deduzioni oltre a quella forfettaria per tenere conto anche di altri fattori (p. es. i salari bassi in determinati settori o regioni, le limitazioni dovute a ragioni di salute o le variazioni dello stato di salute superiori alla media per determinati quadri clinici, l'età, il livello di formazione, l'esperienza nel settore e il ramo economico, la nazionalità e la categoria del permesso di soggiorno, gli anni di servizio). La deduzione complessiva dovrebbe comunque ammontare al massimo al 25 per cento.

Per quanto concerne la disposizione transitoria proposta, che disciplina l'adeguamento del grado d'invalidità per le rendite correnti e la possibilità di una nuova richiesta di prestazioni dopo un precedente rifiuto delle medesime, la maggioranza dei partecipanti si mostra favorevole. Una parte di coloro che si sono espressi fa notare che, secondo i principi generali del diritto, una modifica delle basi giuridiche non costituisce un motivo per entrare in materia su una nuova richiesta di prestazioni. Un'altra parte esige invece che si entri in materia anche nei casi in cui il diritto a una riforma professionale è stato precedentemente negato a causa di un grado d'invalidità troppo basso.

Molti partecipanti alla consultazione (tra cui Cantoni, associazioni mantello nazionali dell'economia, organi assicurativi, organizzazioni di aiuto ai disabili e altri interessati) chiedono di rinunciare alla revisione delle rendite correnti con un riesame completo della situazione determinante dal punto di vista medico ed economico. In questo modo s'intende evitare un eventuale peggioramento della situazione degli assicurati e, nel contempo, ridurre al minimo l'onere amministrativo e il dispendio di tempo.

2.2 Deduzione forfettaria vs modello Riemer-Kafka/Schwegler

L'86 per cento dei partecipanti alla consultazione condivide l'idea di introdurre una deduzione forfettaria. Alcuni partecipanti avrebbero preferito l'allestimento di salari corrispondenti all'invalidità secondo il modello Riemer-Kafka/Schwegler. Un esiguo numero è sì favorevole alla deduzione forfettaria, ma soltanto quale soluzione transitoria. Soltanto 14 partecipanti respingono l'introduzione di una deduzione forfettaria. Questa misura, come pure la sua introduzione a lungo termine, è ampiamente condivisa in quanto considerata rapida e semplice da mettere in pratica.

2.3 Ammontare della deduzione forfettaria e ulteriori deduzioni

Il 71 per cento dei partecipanti alla consultazione è del parere che la deduzione forfettaria dovrebbe essere superiore al 10 per cento. Sulla base dello studio dell'ufficio BASS⁶, si chiede che la proposta deduzione forfettaria del 10 per cento sia sostituita con una deduzione del 17 per cento e che vengano considerate anche altre deduzioni (p. es. per variazioni dello stato di salute o limitazioni dovute a ragioni di salute superiori alla media per determinati quadri clinici, l'età, il livello di formazione, l'esperienza nel settore e il ramo economico, la nazionalità e la categoria del permesso di soggiorno, gli anni di servizio) fino a una deduzione complessiva massima del 25 per cento.

2.4 Disposizione transitoria

La disposizione transitoria è accolta favorevolmente dalla maggioranza dei partecipanti alla consultazione. Si chiede tuttavia di rinunciare alla revisione delle rendite correnti con un riesame completo della situazione determinante dal punto di vista medico ed economico. In questo modo s'intende evitare un peggioramento della situazione degli assicurati e, nel contempo, ridurre al minimo l'onere amministrativo e il dispendio di tempo per le persone incaricate del disbrigo e dell'integrazione, i servizi medici regionali, i servizi giuridici, i centri peritali e le casse di compensazione.

Alcuni partecipanti chiedono inoltre che sia data la possibilità di presentare una nuova richiesta di prestazioni anche agli assicurati cui in passato il diritto a una riforma professionale era stato negato a causa di un grado d'invalidità troppo basso.

3 Punti essenziali del progetto

In seguito alla procedura di consultazione, l'avamprogetto è stato modificato in modo da inserire nel progetto diverse delle proposte formulate dai partecipanti. Dal 1° gennaio 2024 dovrebbe quindi essere introdotta una base di calcolo sotto forma di deduzione forfettaria che, nel determinare il reddito con invalidità mediante valori statistici, considererà le possibilità di reddito realistiche delle persone con un danno alla salute. L'introduzione della deduzione forfettaria sarà una soluzione duratura.

3.1 Introduzione di una deduzione forfettaria quale soluzione duratura

Non si intende dare seguito all'idea di introdurre salari statistici secondo il modello Riemer-Kafka/Schwegler. L'introduzione di tabelle della RSS eventualmente adattate

⁶ Ufficio BASS, *Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung*, gennaio 2021, disponibile all'indirizzo Internet https://www.wesym.ch/cvfs/5690459/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf.

comporterebbe la soppressione della deduzione forfettaria e la sua sostituzione con le tabelle della RSS adattate. Questo causerebbe nuove revisioni e adeguamenti delle rendite in questione. Per gli assicurati interessati potrebbe derivarne un peggioramento della situazione, dato che con il calcolo delle tabelle della RSS adattate si otterrebbero presumibilmente gradi d'invalidità inferiori a quelli risultanti dalla deduzione forfettaria. Gli uffici AI sarebbero inoltre oberati per anni con procedure di revisione onerose e talvolta lunghissime (comprese eventuali procedure di ricorso). Si può presumere che nel giro di pochi anni andrebbero effettuate due volte circa 30 000 revisioni. Questo comporterebbe un onere supplementare anche per i periti medici, il che ne acuirebbe la già grave carenza. Per gli interessati ne risulterebbe un prolungamento dei tempi di attesa, che già oggi sono talvolta molto lunghi. Un adeguamento in più fasi delle basi di una materia tanto complessa come la valutazione del grado d'invalidità creerebbe grande incertezza e farebbe sorgere ulteriori imprevedibili domande e problemi nell'attuazione delle normative di diritto federale. Per il momento, è pertanto opportuno attendere e valutare ampiamente gli effetti della deduzione forfettaria e delle novità introdotte con la riforma Ulteriore sviluppo dell'AI dal 1° gennaio 2022 per quanto concerne la valutazione del grado d'invalidità. Il Dipartimento federale dell'interno procederà a un tale esame nell'ambito del programma di ricerca sull'assicurazione invalidità (PR-AI). Sulla base dei risultati, il Consiglio federale deciderà se vi sia ulteriore necessità d'intervenire per modificare la valutazione del grado d'invalidità, ed eventualmente in che modo.

3.2 Ammontare della deduzione forfettaria

La stragrande maggioranza dei partecipanti ha formulato la richiesta di aumentare la deduzione forfettaria, richiesta che viene accolta. Questa decisione si basa sullo studio dell'ufficio BASS, il quale indica che il salario medio delle persone con un danno alla salute e una rendita d'invalidità è inferiore di circa il 14 per cento rispetto a quello delle persone attive senza un danno alla salute e il salario mediano del 17 per cento. La deduzione forfettaria ammonterà quindi al 15 per cento. Una tale deduzione rientra nel margine interpretativo dello studio dell'ufficio BASS e tiene conto dei miglioramenti delle tabelle della RSS derivanti dalle verifiche di plausibilità effettuate dall'Ufficio federale di statistica.

Una deduzione forfettaria del 15 per cento si inserisce in modo ottimale nel sistema della deduzione per attività lucrativa a tempo parziale già esistente. Insieme con una deduzione per attività a tempo parziale del 10 per cento, si raggiungerà quindi una deduzione complessiva del 25 per cento dal reddito con invalidità. Questo limite superiore corrisponde all'attuale giurisprudenza del Tribunale federale e alla richiesta di molti partecipanti alla consultazione.

Per contro, non si dà seguito alla richiesta, emersa dalla consultazione, di ulteriori deduzioni dal reddito con invalidità determinato statisticamente. Con l'attuale metodo di calcolo i fattori da considerare quali ulteriori deduzioni sono infatti già presi in considerazione nella capacità funzionale individuale e nella parallelizzazione per il calcolo del grado d'invalidità.

3.3 Disposizione transitoria

La disposizione transitoria viene modificata in base ai riscontri pervenuti nel quadro della consultazione.

Per adeguare le rendite correnti alle nuove disposizioni giuridiche, è prevista una revisione entro tre anni dall'introduzione della deduzione forfettaria per tutte le rendite correnti concesse per un grado d'invalidità compreso tra il 40 e il 69 per cento a beneficiari che non avevano ancora compiuto 55 anni il 1° gennaio 2022. In linea di massima, andrà svolto un riesame completo (dal punto di vista medico ed economico). Si rinuncerà però alla revisione prevista dalla modifica legislativa nei casi in cui questa revisione, da sola, determinerebbe un peggioramento della situazione degli assicurati.

La richiesta dei partecipanti alla consultazione di non sottoporre le rendite correnti ad alcuna revisione con un riesame completo della situazione determinante dal punto di vista medico ed economico è stata esaminata approfonditamente. Né la LPGA né la legge federale del 19 giugno 1959⁷ sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) prevedono la possibilità di procedere semplicemente a un nuovo calcolo del grado d'invalidità. L'introduzione di un tale nuovo calcolo a livello di ordinanza limiterebbe la competenza degli uffici AI di effettuare revisioni e, nel contempo costituirebbe uno scostamento dal principio inquisitorio secondo l'articolo 43 LPGA. L'introduzione di una tale regolamentazione non sarebbe dunque legale, ragion per cui la richiesta di adeguamento in tal senso va respinta.

Alcuni partecipanti chiedono inoltre che sia concessa la possibilità di presentare una nuova richiesta di prestazioni anche nei casi in cui in passato il diritto a una riforma professionale era stato negato a causa di un grado d'invalidità troppo basso. La disposizione transitoria è stata modificata in tal senso. Si può quindi presumere un ulteriore aumento del numero di riformazioni professionali, il che corrisponde alla richiesta della mozione da attuare.

4 Il progetto in dettaglio

4.1 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

⁷ RS 831.20

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 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, con l'entrata in vigore della riforma Ulteriore sviluppo dell'AI, 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, l'età, la gravità della malattia o la limitazione superiore alla media dovuta a ragioni di salute per determinati quadri clinici 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.

Una parte della dottrina e altri ambienti interessati esprimono la critica che le deduzioni dovute al danno alla salute applicate conformemente alla prassi del Tribunale federale al reddito statistico secondo il diritto anteriore non sono state soppresse e vanno quindi ancora considerate nella valutazione del grado d'invalidità. Nel muovere questa critica, disconoscono che le limitazioni dovute al danno alla salute in senso stretto (limitazioni qualitative e quantitative nello svolgimento di un'attività lucrativa) vengono prese sistematicamente in considerazione già nella valutazione individuale della capacità funzionale residua dell'assicurato. La nuova regolamentazione migliorerà la situazione degli assicurati rispetto alla prassi secondo il diritto anteriore, poiché con essa la riduzione complessiva del reddito con invalidità potrebbe di fatto superare la deduzione massima del 25 per cento dovuta al danno alla salute prevista dal diritto anteriore (cfr. sopra). Questa critica è stata mossa anche da diversi partecipanti alla consultazione (cfr. n. 2).

I fattori economici già esistenti prima dell'insorgere del danno alla salute e con un'incidenza sul reddito conseguibile (p. es. categoria di permesso di soggiorno o nazionalità) verranno considerati nella parallelizzazione del reddito senza invalidità. Poiché la parallelizzazione avverrà in modo più sistematico e non richiederà l'accertamento dei motivi di un reddito inferiore alla media, gli assicurati non saranno penalizzati rispetto a quanto previsto dal diritto in vigore fino al 31 dicembre 2021.

Fattori quali gli «anni di servizio» potranno essere soppressi senza ripercussioni per gli assicurati. Più il profilo dei requisiti richiesti (o il «livello di competenze», secondo la nuova terminologia) è basso, più il fattore «anni di servizio» perde importanza nel settore privato. Inoltre, benché per l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale sia plausibile che la perdita del posto di lavoro dopo un impiego di lunga durata comporti anche la perdita del vantaggio salariale dovuto agli anni di servizio, un rapporto di lavoro pluriennale presso uno stesso datore di lavoro può anche influire favorevolmente sul salario iniziale presso il nuovo datore di lavoro⁸. Va anche rilevato che, in tutti i casi in cui si è proceduto alla parallelizzazione di un reddito senza invalidità effettivo inferiore alla media o determinato in base a un valore statistico, fattori quali la mancanza di una

⁸ Cfr. sentenza del Tribunale federale 8C_552/2017 del 18.1.2018 consid. 5.4.1.

formazione, l'età o il numero di anni di servizio non avrebbero comportato una deduzione dovuta al danno alla salute, poiché altrimenti sarebbero stati considerati due volte⁹.

Per quanto concerne la richiesta avanzata nel quadro della consultazione di applicare ulteriori deduzioni individuali dopo la deduzione forfettaria sul reddito determinato statisticamente, va constatato, in sintesi, che i fattori in questione vengono già presi in considerazione, ma, appunto, non più quali deduzioni dal reddito statistico, bensì nella fase iniziale della valutazione del grado d'invalidità (capacità funzionale individuale, parallelizzazione). Eventuali limitazioni dovute a ragioni di salute già contemplate nella valutazione della capacità al lavoro o della capacità funzionale non possono essere considerate anche nel calcolo della deduzione dovuta al danno alla salute, poiché questo vorrebbe dire tener conto due volte dello stesso aspetto (DTF 148 V 174 consid. 6.3; 146 V 16 consid. 4.1 con rinvii).

Dallo studio dell'ufficio BASS è emerso che sia il salario medio che il salario mediano delle persone attive con un grave danno alla salute e senza accesso a una rendita sono inferiori rispetto ai salari delle persone attive pienamente in grado di svolgere un'attività lucrativa¹⁰. Nel caso dei beneficiari di una rendita parziale dell'AI che dispongono di una certa capacità al lavoro residua in base alla loro classificazione e che esercitano effettivamente un'attività lucrativa, la disparità salariale risulta ancora più significativa: il loro salario medio è inferiore del 14 per cento rispetto a quello delle persone attive senza un danno alla salute e il salario mediano del 17 per cento. Secondo lo studio dell'ufficio BASS, dunque, i salari medi delle tabelle della RSS utilizzati per calcolare il grado d'invalidità sono troppo elevati. Per poter effettuare un calcolo corretto, per la determinazione del reddito con invalidità bisognerebbe basarsi su un salario mediano realistico sul mercato del lavoro primario per le persone con un danno alla salute. Di conseguenza, nello studio si propone di fissare il salario di riferimento all'ammontare del primo quartile. Il problema potrebbe essere risolto anche riducendo del 17 per cento il salario mediano (delle persone sane). Nello studio, però, questa riduzione è sempre applicata in relazione con un salario per un posto a tempo pieno, senza tenere conto del fatto che molte persone interessate lavorano soltanto a tempo parziale.

Se lo studio dell'ufficio BASS non tiene conto del fattore «lavoro a tempo parziale», nel sistema attuale alle persone che a causa dell'invalidità presentano una capacità funzionale del 50 per cento o inferiore viene applicata una deduzione forfettaria per attività lucrativa a tempo parziale del 10 per cento, dato che già secondo il diritto anteriore questa era una delle principali deduzioni dovute al danno alla salute applicate al salario statistico.

Per quanto concerne le tabelle della RSS, va inoltre sottolineato che l'UST ha effettuato una verifica di plausibilità migliorata sui dati rilevati per le tabelle del 2020. È stato così possibile correggere valori anomali illogici come quelli rilevati nel ramo economico

⁹ Cfr. sentenza del Tribunale federale 8C_774/2019 del 3.3.202 consid. 8.6.

¹⁰ 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.

delle assicurazioni nel 2018 (al riguardo cfr. anche la domanda Weichelt [21.8091](#), disponibile in tedesco e francese). Inoltre, in seguito alla verifica di plausibilità i valori mediani della tabella TA1_tirage_skill_level nel 2020¹¹ 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. Tenendo conto della deduzione forfettaria per attività lucrativa a tempo parziale del 10 per cento concessa già oggi, una deduzione forfettaria del 15 per cento appare dunque adeguata e corrisponde a quanto richiesto dai partecipanti alla procedura di consultazione. Aggiungendo alla nuova deduzione forfettaria la deduzione per attività lucrativa a tempo parziale già esistente si otterrebbe in molti casi una deduzione complessiva del 25 per cento, dando così seguito a un'altra richiesta di molti partecipanti.

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

La deduzione forfettaria potrà essere attuata a livello di ordinanza, dato che l'articolo 28a capoverso 1 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. L'introduzione di una deduzione forfettaria è compatibile anche con l'articolo 8 della Costituzione federale (Cost.)¹². Il legislatore non è tenuto a tenere conto di ogni disparità effettiva e a prevedere conseguenze giuridiche diverse per ogni circostanza. Per motivi di fattibilità (in particolare attuabilità) e di certezza del diritto, determinate schematizzazioni e semplificazioni sono giustificate¹³, se non comportano risultati che appaiono come non più obiettivi né ragionevoli. Dato che nessun individuo o gruppo di persone subirebbe conseguenze inaccettabili a causa di questa deduzione forfettaria, essa è giustificata. Fattori quali lo statuto di soggiorno o la nazionalità vengono già considerati nella parallelizzazione del reddito senza invalidità.

Per quanto concerne l'attuazione non si rilevano problemi d'interpretazione o di applicazione né per la prassi amministrativa né per la giurisprudenza, poiché la deduzione forfettaria si rifà alle precedenti deduzioni dovute al danno alla salute, garantisce la parità di trattamento tra gli assicurati ed è conforme al sistema vigente e assolutamente comprensibile. Le nuove basi di calcolo permetteranno di assegnare prestazioni (riformazioni professionali, rendite) in conformità con la legge, facendo aumentare le probabilità di successo delle integrazioni e garantendo un calcolo oggettivo delle rendite, in particolare per le donne e le persone che esercitano attività nei settori con salari piuttosto bassi.

¹¹ [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 \(admin.ch\)](#).

¹² RS 101

¹³ Cfr. SCHWEIZER E FRANKHAUSER, in *SG BV-Kommentar zu Art. 8 BV*, 2023, N. 24; B. WALDMANN, in *BSK BV zu Art. 8 BV*, N 37.

4.2 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 tra 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.

I diritti alle rendite correnti vanno in linea di massima adeguati alla nuova situazione giuridica (DTF 121 V 157 consid. 4a¹⁴), che in questo caso sostituisce il motivo di revisione¹⁵. Secondo il principio inquisitorio di cui all'articolo 43 capoverso 1 LPGA, gli uffici AI sono tenuti a effettuare d'ufficio gli accertamenti necessari, esaminando tutti gli elementi fattuali rilevanti per la prestazione (p. es. fattori medici ed economici). Gli uffici AI possono determinare autonomamente la natura e l'entità degli accertamenti necessari (art. 43 cpv. 1^{bis} LPGA). La disposizione transitoria prevede che le rendite correnti dovranno essere sottoposte a revisione entro tre anni. Per tutti gli assicurati interessati, un eventuale aumento della rendita avrà effetto dall'entrata in vigore della modifica di ordinanza (1.1.2024), indipendentemente dal momento della revisione da parte dell'ufficio AI. Si rinuncerà a una revisione nei casi in cui la situazione peggiorerebbe (riduzione o soppressione della rendita) soltanto a causa di essa, dovuta alle modifiche del diritto. Per i beneficiari di una rendita intera non è prevista alcuna revisione, dato che la loro rendita non può essere ulteriormente aumentata.

I nuovi gradi d'invalidità determinati dall'AI verranno ripresi dalla previdenza professionale per il calcolo delle proprie prestazioni (cfr. n. 6.3 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.

5 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, se non si potrà computare alcun reddito effettivamente conseguito.

¹⁴ Cfr. anche Meyer e Reichmuth, *Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG*, Art. 30 N. 62.

¹⁵ In proposito cfr. p. es. T. Flückiger, in *Basler Kommentar ATSG zu Art. 17 ATSG*, N. 75 e N. 11.

Per contro, 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 15 per cento per tutti i tipi di danni alla salute, in modo da garantire la parità di trattamento tra 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 25 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 15 per cento, questo scenderebbe a 31 828 franchi. La perdita di guadagno salirebbe dunque a 27 172 franchi, e di conseguenza il grado d'invalidità aumenterebbe al 46 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 parallelizzazione¹⁶ 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,

¹⁶ Art. 26 cpv. 2 OAI.

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 complessiva del 25 per cento al reddito con invalidità, questo scenderebbe a 24 681 franchi. La perdita di guadagno salirebbe dunque a 31 509 franchi, e di conseguenza il grado d'invalidità aumenterebbe al 56 per cento.

Un'altra modifica, di natura puramente redazionale, concerne soltanto la versione francese. Dall'entrata in vigore della riforma Ulteriore sviluppo dell'AI, per la deduzione per attività lucrativa a tempo parziale 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.

Con la deduzione forfettaria del 15 o del 25 per cento verranno presi in considerazione tutti i fattori a causa dei quali le persone con un danno alla salute guadagnano meno di quelle sane (in proposito cfr. n. 4.1). Non vi è quindi alcun margine per l'applicazione di ulteriori deduzioni. Attualmente, però, una parte della dottrina¹⁷ è del parere che, oltre alla deduzione per attività lucrativa a tempo parziale secondo il vigente articolo 26^{bis} capoverso 3 OAI, sia ancora ammesso procedere anche alla deduzione dovuta al danno alla salute sviluppata dalla giurisprudenza. Per risolvere questa incertezza giuridica, l'articolo 26^{bis} capoverso 3 D-OAI stabilisce che non sono ammesse ulteriori deduzioni oltre a quella del 15 o del 25 per cento.

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 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.

¹⁷ Cfr. p. es. Meyer e Reichmuth, *Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG*, Art. 28a N. 1–3 e N. 104.

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. Nel caso di queste persone il diritto alla rendita corrente andrà in linea di massima adeguato alla nuova situazione giuridica (DTF 121 V 157 consid. 4a¹⁸).

Le revisioni delle numerose rendite correnti causeranno un notevole onere agli organi esecutivi. È dunque previsto un termine di tre anni durante il quale essi dovranno sottoporre a revisione i casi in questione. 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. Nell'ambito di queste revisioni andranno esaminati tutti gli elementi fattuali rilevanti per la prestazione (p. es. fattori medici ed economici), tenendo presente che spetta agli organi esecutivi decidere la natura e l'entità degli accertamenti necessari (art. 43 cpv. 1^{bis} LPGA). In mancanza di un comprovato cambiamento della situazione, si procederà soltanto a una nuova valutazione del grado d'invalidità con effetto dal 1° gennaio 2024 e, su questa base, si determinerà il nuovo diritto alla rendita. Nei casi in cui è già stata concessa una rendita intera (per un grado d'invalidità pari almeno al 70 %) non si dovrà procedere ad alcun adeguamento. Lo stesso vale anche nei casi in cui per la valutazione iniziale del grado d'invalidità il reddito con invalidità non era stato determinato ricorrendo a valori statistici.

Occorrerà garantire che la situazione dell'assicurato non peggiori, per esempio nei casi in cui nell'ambito della prima concessione di rendita era stata considerata una deduzione dovuta al danno alla salute più elevata. Per questo motivo si rinuncerà alla revisione nei casi in cui questa, avviata in seguito alla presente modifica legislativa, comporterebbe una riduzione o soppressione della rendita. Se però sussiste un altro motivo di revisione (p. es. cambiamento della situazione), l'ufficio AI potrà decidere liberamente se svolgere una revisione secondo le pertinenti regole dell'articolo 17 capoverso 1 LPGA o una revisione processuale secondo l'articolo 53 capoverso 1 LPGA e adeguare di conseguenza il diritto alla rendita.

Nell'ambito delle revisioni da effettuare in seguito alla presente modifica legislativa va inoltre osservato che per la determinazione del nuovo diritto alla rendita si applicheranno le regolamentazioni sancite nelle disposizioni transitorie della modifica della LAI del 19 giugno 2020 (in particolare nella lett. b). Tutti gli assicurati il cui grado d'invalidità aumenterà di almeno cinque punti percentuali, passeranno dunque al nuovo sistema di rendite lineare. Se invece la modifica del grado d'invalidità sarà inferiore a cinque punti percentuali, i beneficiari di rendita interessati rimarranno nel vecchio sistema di rendite valido fino al 31 dicembre 2021.

Esempio 1¹⁹

Dall'agosto del 2020 un assicurato percepisce una mezza rendita per un grado d'invalidità (arrotondato) del 52 per cento. Il reddito senza invalidità è stato fissato a 50 000 franchi e quello con invalidità, partendo da 60 000 franchi, senza deduzione

¹⁸ Cfr. anche Meyer e Reichmuth, *Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG*, Art. 30 N. 62.

¹⁹ Per semplicità, negli esempi si rinuncia a un'indicizzazione dei redditi con e senza invalidità, presumendo che questa sia identica per entrambi e non abbia quindi alcuna incidenza sul grado d'invalidità.

dovuta al danno alla salute e computando una capacità al lavoro residua del 40 per cento, a 24 000 franchi.

Nell'ambito della revisione in seguito alla presente modifica legislativa non è stato rilevato alcun cambiamento della situazione. Applicando al reddito con invalidità una deduzione forfettaria del 25 per cento, questo scenderebbe a 18 000 franchi. Il nuovo grado d'invalidità sarebbe quindi del 64 per cento.

Poiché sussiste una modifica di almeno cinque punti percentuali, l'assicurato passerebbe al nuovo sistema di rendite lineare e dal 1° gennaio 2024 avrebbe quindi diritto al 64 per cento di una rendita intera.

Esempio 2

Dal giugno del 2019 un assicurato percepisce una mezza rendita per un grado d'invalidità (arrotondato) del 58 per cento. Il reddito senza invalidità è stato fissato a 90 000 franchi e quello con invalidità, partendo da 60 000 franchi, con una deduzione dovuta al danno alla salute del 10 per cento e computando una capacità al lavoro residua del 70 per cento, a 37 800 franchi.

Nell'ambito della revisione in seguito alla presente modifica legislativa non è stato rilevato alcun cambiamento della situazione. Applicando al reddito con invalidità una deduzione forfettaria del 15 per cento, questo scenderebbe a 35 700 franchi. Il nuovo grado d'invalidità (arrotondato) sarebbe quindi del 60 per cento.

Poiché non sussiste una modifica del grado d'invalidità di almeno cinque punti percentuali, il nuovo diritto alla rendita continuerebbe a essere stabilito secondo il vecchio sistema di rendite valido fino al 31 dicembre 2021. Nonostante un aumento del grado d'invalidità di soli due punti percentuali, l'assicurato raggiungerebbe così il limite del 60 per cento del vecchio diritto e avrebbe così diritto a tre quarti di rendita dal 1° gennaio 2024.

Esempio 3

Dal settembre del 2018 un assicurato percepisce una mezza rendita per un grado d'invalidità (arrotondato) del 54 per cento. Il reddito senza invalidità è stato fissato a 70 000 franchi e quello con invalidità, partendo da 65 000 franchi, con una deduzione dovuta al danno alla salute del 10 per cento e computando una capacità al lavoro residua del 55 per cento, a 32 175 franchi.

Nell'ambito della revisione in seguito alla presente modifica legislativa non è stato rilevato alcun cambiamento della situazione. Applicando al reddito con invalidità una deduzione forfettaria del 15 per cento, questo scenderebbe a 30 388 franchi. Il nuovo grado d'invalidità (arrotondato) sarebbe quindi del 57 per cento.

Poiché non sussiste una modifica del grado d'invalidità di almeno cinque punti percentuali, il nuovo diritto alla rendita continuerebbe a essere stabilito secondo il vecchio sistema di rendite valido fino al 31 dicembre 2021. Poiché questo non comporterebbe alcuna modifica sostanziale nel vecchio sistema di rendite, dal 1° gennaio 2024 l'assicurato continuerebbe ad avere diritto a una mezza rendita.

Capoverso 2

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 %).

Se l'ufficio AI entrerà nel merito della nuova richiesta, il diritto alla rendita andrà esaminato per principio come nel caso di una prima richiesta. 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).

Inoltre, le persone la cui richiesta di riforma professionale era stata respinta a causa di un grado d'invalidità troppo basso avranno la possibilità di inoltrare una nuova richiesta di prestazioni. Anche in questo caso l'assicurato dovrà dimostrare che l'applicazione della nuova regolamentazione dell'articolo 26^{bis} capoverso 3 D-OAI comporterebbe un grado d'invalidità superiore alla soglia prevista per il diritto a una riforma professionale (20 %). Se l'ufficio AI entrerà nel merito della nuova richiesta, esaminerà se sono adempiute tutte le condizioni per la concessione di una riforma professionale ed emanerà di conseguenza una decisione in materia di prestazioni (concessione o rifiuto).

6 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

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 38 milioni di franchi. Considerato che la Confederazione partecipa al finanziamento delle PC nella misura di 5/8 (art. 13 cpv. 1 della legge federale del 6 ottobre 2006²⁰ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità [LPC]), per la Confederazione risulterebbero spese supplementari nette pari a circa 23 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 6.3 lett. a).

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

²⁰ RS 831.30

6.2 Ripercussioni per l'AI

a) Rendite

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 dalla revisione delle rendite correnti (cfr. n. 3.3). Tuttavia, c'è anche 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 approssimativo e poco attendibile. Per la stima si presume che il numero e la ripartizione delle persone con un grado d'invalidità compreso tra il 20 e il 29 o 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 2022.

| | Spese nel 2030 (in mio. fr.) |
|--|------------------------------|
| Effettivo attuale dei beneficiari di rendita | 72 |
| Nuovi beneficiari di rendita | 96 |
| Totale | 168 |

Per l'attuale effettivo dei beneficiari di rendita vanno previste in media spese supplementari pari a circa 70 milioni di franchi e per i nuovi beneficiari di rendita a circa 100 milioni di franchi. Per l'AI la somma delle rendite aumenterebbe quindi in media di circa 170 milioni di franchi all'anno.

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 il 3 per cento. Nei prossimi anni, tuttavia, la somma delle rendite diminuirà in seguito al raggiungimento dell'età di pensionamento delle generazioni del *baby boom*.

b) Riformazione professionale

Dato l'aumento dei gradi d'invalidità, anche una delle condizioni per il diritto a provvedimenti di riforma professionale sarà adempiuta più spesso. Il diritto alla riforma professionale presuppone che, anche a causa della natura e della gravità del danno alla salute, gli assicurati subiscano una perdita di guadagno permanente o di lunga durata di circa il 20 per cento sia nell'attività esercitata prima dell'insorgenza del danno alla salute sia in attività lucrative ragionevolmente esigibili che potrebbero esercitare senza una formazione professionale supplementare. La sussistenza di un diritto a provvedimenti di riforma professionale va stabilita caso per caso. A tal fine, non sono determinanti soltanto le perdite di guadagno ipotetiche, ma vanno considerate

anche l'appropriatezza e l'equivalenza del provvedimento, come pure la motivazione personale dell'assicurato.

Attualmente l'AI versa circa 98 milioni di franchi per questi provvedimenti, di cui circa 16 milioni per le spese di viaggio, cui si aggiungono circa 260 milioni per le indennità giornaliere agli assicurati. Il numero delle persone con un grado d'invalidità inferiore al 20 per cento non è noto. Poiché il grado d'invalidità è soltanto una delle condizioni di diritto, le spese supplementari cagionate dai provvedimenti di riforma professionale, incluse le indennità giornaliere e le spese di viaggio quali prestazioni accessorie, possono essere stimate soltanto in maniera molto approssimativa. In questo settore sarebbe ipotizzabile una crescita delle spese di circa 50 milioni di franchi all'anno.

c) Uffici AI

L'introduzione della deduzione forfettaria comporterebbe un onere supplementare per gli uffici AI, sia per le revisioni e i nuovi calcoli del grado d'invalidità necessari per tenere conto della nuova deduzione forfettaria per le circa 30 000 rendite interessate, sia per le nuove richieste di rendita e di riforma professionale attese. Tale onere si concretizzerebbe in un lasso di tempo compreso tra tre e quattro anni dall'entrata in vigore della modifica di ordinanza, cosicché i necessari posti supplementari saranno concessi per una durata limitata a quattro anni. Il fabbisogno di personale supplementare ammonterebbe a circa 24 posti in equivalenti a tempo pieno, il che corrisponde a circa 4,3 milioni di franchi all'anno. I posti sarebbero finanziati dal Fondo di compensazione AI e non cagionerebbero quindi spese supplementari per la Confederazione.

d) Estinzione del debito dell'AI

Dalle stime emerge che le novità non dovrebbero portare a un deficit strutturale dell'assicurazione. Tuttavia, l'incertezza delle stime è tale da non consentire valutazioni sugli effetti relativi al piano di estinzione del debito.

6.3 Ripercussioni per le altre assicurazioni sociali

a) Prestazioni complementari

Per le prestazioni complementari (PC) la proposta deduzione forfettaria comporterà, da un lato, risparmi nei casi in cui le rendite dell'AI aumenteranno e, dall'altro, maggiori spese nei casi in cui nascerà un nuovo diritto alla rendita.

| | Spese ²¹ nel 2030 (in mio. fr.) |
|--|--|
| Effettivo attuale dei beneficiari di rendita | -21 |
| Nuovi beneficiari di rendita | 59 |
| Totale | 38 |

Per le PC risulterebbero quindi spese supplementari nette annue pari a circa 38 milioni di franchi. Considerato che la Confederazione partecipa al finanziamento

²¹ L'evoluzione economica e quella demografica (compresi gli adeguamenti delle rendite) per gli anni successivi non sono state considerate.

delle PC nella misura di 5/8 (art. 13 cpv. 1 LPC), per la Confederazione risulterebbero spese supplementari nette pari a circa 23 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 15 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 15 per cento la somma delle rendite aumenterebbe presumibilmente del 3,2 per cento, il che corrisponde a circa 60 milioni di franchi all'anno.

c) Assicurazione contro gli infortuni e assicurazione militare

Una norma di delega per l'introduzione della nuova deduzione forfettaria esiste soltanto nella legislazione dell'AI. Di conseguenza, questa deduzione forfettaria non può essere introdotta a livello di ordinanza nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare e quindi la sua applicazione è per principio esclusa.

Le disposizioni destinate a essere giuridicamente vincolanti non soltanto per l'AI andrebbero inserite sostanzialmente nella LPGA e nella relativa ordinanza. Inoltre, l'efficacia di una deduzione forfettaria del 15 per cento nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare è discutibile. Nella prima, ad esempio, un grado d'invalidità del 10 per cento è già sufficiente per il diritto a una rendita, mentre nell'AI occorre un grado d'invalidità pari almeno al 40 per cento. Considerato il basso grado d'invalidità necessario per il diritto a una rendita nell'assicurazione contro gli infortuni, l'introduzione di una deduzione forfettaria potrebbe comportare un aumento delle concessioni di rendita e quindi anche delle spese di questa assicurazione.

Se viene versata una rendita dell'AI, l'assicurazione contro gli infortuni versa soltanto 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 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.

6.4 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 (cfr. n. 6.3 lett. a) e l'assicurazione contro la disoccupazione (cfr. n. 6.3 lett. b) 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.

6.5 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.