

97.052

**Messaggio
concernente la quarta revisione della legge federale
sull'assicurazione per l'invalidità, prima parte**

(Quarta revisione dell'AI, prima parte)

del 25 giugno 1997

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | |
|-------------------|---|
| 1991 P 91.3202 | Infermità congenite. Più ampia assunzione dei costi da parte dell'AI (N 4.10.91, Borel). |
| 1991 P ad 91.2012 | Introduzione nell'AI di un'indennità per menomazione dell'integrità (N 4.10.91, Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali del Consiglio nazionale). |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

25 giugno 1997

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Koller

Il cancelliere della Confederazione, Couchepin

Compendio

Tra gli elementi e gli obiettivi più importanti della politica del Consiglio federale per gli anni 1995-1999 figurano la garanzia delle basi necessarie per il finanziamento dell'AVS e dell'AI e l'eliminazione delle strutture e delle procedure troppo onerose nei settori della sanità e della sicurezza sociale.

Il 1° gennaio 1995 l'aliquota dei contributi dell'AI è stata portata all'1,4 per cento, con un aumento quindi del due per mille del salario, mentre i contributi per le indennità per perdita di guadagno sono diminuiti di altrettanto. Le valutazioni del messaggio che accompagnava questa modifica si basavano sul bilancio annuale per il 1992 e sulle prime tendenze delineatesi per il 1993. In realtà, il deficit annuale dell'AI è aumentato di ulteriori 75 milioni di franchi rispetto alle cifre inizialmente previste. Il debito di 1,58 miliardi di franchi accumulatosi alla fine del 1996 è dovuto essenzialmente al fatto che le crescenti spese per il versamento delle rendite non erano sufficientemente coperte dai contributi degli assicurati e dei datori di lavoro. Il sistema di finanziamento versa in una situazione precaria, resa ancora più difficile dalle riduzioni lineari del 5 per cento dei contributi della Confederazione tra il 1993 e il 1995.

Di fronte al deterioramento della situazione finanziaria dell'AI, la quarta revisione si prefigge innanzitutto di consolidare finanziariamente l'assicurazione, mediante provvedimenti volti a diminuire e controllare meglio le spese, ma anche ad aumentare gli introiti. Occorrerà riesaminare le prestazioni fornite dall'AI, ripartire diversamente i compiti tra l'assicurazione, la Confederazione e i Cantoni e semplificare la procedura. I provvedimenti applicabili rapidamente dovranno entrare per primi in linea di conto: per questo motivo il Consiglio federale intende realizzare la quarta revisione dell'AI in due tappe, presentando due messaggi distinti.

Nel presente messaggio, concernente la prima parte della quarta revisione dell'AI, il Consiglio federale propone tre pacchetti di provvedimenti:

1. Provvedimenti di risparmio

Analogamente a quanto avvenuto per la decima revisione dell'AVS, la rendita completiva per il coniuge sarà abolita anche nell'AI. Questo provvedimento toccherà solo i nuovi beneficiari, mentre un disciplinamento transitorio garantirà i diritti acquisiti, fino a loro estinzione (ossia quando una o più condizioni necessarie vengono meno).

Il Consiglio federale intende inoltre abolire i quarti di rendita e trasferire nel sistema delle prestazioni complementari le rendite per casi di rigore versate per gradi di invalidità compresi tra 40 e 50 per cento. Così come le rendite complete, gli attuali quarti di rendita saranno garantiti fino alla loro estinzione automatica.

2. *Primi provvedimenti per un migliore controllo dei costi*

La revisione permetterà di adottare le disposizioni necessarie per impiegare in modo più mirato i fondi dell'AI. Tra queste figurano l'introduzione di una pianificazione del fabbisogno di laboratori, case per invalidi e centri diurni come pure l'istituzione di una base legale per il finanziamento di rilevamenti statistici e per le analisi degli effetti esplicati dall'AI.

3. *Primi provvedimenti relativi al finanziamento supplementare*

Semplici interventi di risparmio e di contenimento dei costi non basteranno per equilibrare il bilancio. Il risanamento dell'AI persegue due obiettivi: estinguere i debiti accumulati e, successivamente, garantire il finanziamento a lungo termine delle spese correnti dell'assicurazione.

Il Consiglio federale intende realizzare al più presto i primi provvedimenti per assicurare il finanziamento supplementare. A questo scopo sottopone al Parlamento, in procedura straordinaria, due decreti federali di obbligatorietà generale, che prevedono un finanziamento supplementare dell'AI mediante fondi provenienti dalle indennità per perdita di guadagno, attualmente sovrafinanziato. È previsto un solo trasferimento di capitali, per un ammontare di 2,2 miliardi di franchi, dal fondo di compensazione delle indennità per perdita di guadagno al conto dell'AI presso il fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, parallelamente ad un aumento dell'uno per mille, limitato nel tempo, dell'aliquota del contributo sul salario destinato all'AI diminuendo di altrettanto quello destinato all'IPG. Questo uno per mille tornerà alle IPG entro il 2005. Grazie a due decreti di obbligatorietà generale, il trasferimento di fondi dalle IPG all'AI potrà avvenire all'inizio del 1988.

Il Consiglio federale è cosciente che per risanare a medio e a lungo termine le finanze dell'AI occorrono introiti supplementari. Intende tuttavia limitarsi, in un primo tempo, a fare capo alle IPG per il finanziamento supplementare.

La prima parte della revisione comprende altri elementi che non dipendono direttamente dall'obiettivo principale, vale a dire: una definizione più precisa della nozione di invalidità, operando una distinzione tra danni alla salute psichica e danni alla salute mentale, l'adeguamento delle prescrizioni riguardanti il ritiro o la riduzione di prestazioni pecuniarie alla prassi del Tribunale federale delle assicurazioni, l'introduzione a livello di legge di un tribunale arbitrale che regoli le controversie riguardanti le tariffe, la sostituzione della procedura di audizione attualmente in uso con una procedura di opposizione e l'introduzione di nuove disposizioni sull'amministrazione della giustizia nel settore delle prestazioni collettive.

Se la prima parte della quarta revisione dell'AI sarà realizzata, i risparmi e gli introiti supplementari annui saranno i seguenti:

A partire dal 1998:

Introiti supplementari, grazie al trasferimento dell'uno per mille del salario dalle IPG all'AI a partire dal 1998, pari a 225 milioni di franchi all'anno.

A partire dal 1999:

Risparmi grazie ai provvedimenti di risparmio previsti: 94 milioni di franchi all'anno (media dei primi sei anni).

Anche la Confederazione e i Cantoni beneficeranno di questi provvedimenti poiché, secondo il disciplinamento in vigore, partecipano rispettivamente al 37,5 per cento e al 12,5 per cento delle spese dell'AI. Il possibile risparmio per l'ente pubblico sarà tuttavia ridimensionato dai costi supplementari causati dal trasferimento delle rendite per casi di rigore nel sistema delle prestazioni complementari (3 mio di fr. all'anno per la Confederazione, 11 mio di fr. all'anno per i Cantoni).

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 11** **Situazione iniziale**
- 111** **Basi legali dell'AI**
- 111.1** **Mandato costituzionale**

L'articolo 34^{quater} capoverso 2 della Costituzione federale in vigore (Cost.; RS 101) prevede che la Confederazione istituisca, per via legislativa, un'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, obbligatoria per tutta la popolazione. Questa assicurazione eroga prestazioni in denaro e in natura. Le rendite devono compensare adeguatamente il fabbisogno vitale. I Cantoni cooperano all'attuazione dell'assicurazione. Secondo l'articolo 34^{quater} capoverso 7 della Costituzione federale, la Confederazione promuove l'integrazione degli invalidi e sostiene gli sforzi intrapresi in favore delle persone anziane, dei superstiti e degli invalidi. Essa può usare a tale scopo i mezzi finanziari dell'assicurazione federale.

L'AI è un'assicurazione di base obbligatoria ed è parte integrante - così come l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) - del primo pilastro del sistema svizzero di previdenza sociale. Riteniamo che il sistema dei tre pilastri risponda ancora validamente ai bisogni della popolazione: esso andrà quindi mantenuto anche in futuro¹⁾.

111.2 Senso e scopo dell'AI

Lo scopo dell'AI è innanzitutto quello di eliminare o mitigare le ripercussioni che un danno alla salute può avere sulla capacità al guadagno delle persone assicurate, e non tanto quello di rimediare ai danni alla salute in quanto tali. L'obiettivo più importante è l'integrazione nella vita lavorativa o la reintegrazione nel settore economico in cui l'assicurato era attivo in precedenza, mentre il pagamento di prestazioni in contanti entra in gioco solo in seguito. Vale quindi il principio «precedenza a integrazione rispetto alla rendita». I provvedimenti d'integrazione non dovrebbero essere messi in atto solo al momento in cui l'incapacità al guadagno è effettiva, ma già quando si ritiene che questa sia imminente. In altre parole: occorre far fronte al problema in modo tempestivo²⁾. Le prestazioni AI per minaccia diretta di invalidità assumono attualmente un'importanza particolare, soprattutto se poste in relazione con problemi di dipendenza e disoccupazione. Già il messaggio del 24 ottobre 1958 concernente un disegno di legge su l'assicurazione per l'invalidità sottolineava che il campo di applicazione dell'AI avrebbe dovuto essere distinto in modo chiaro da quello

¹⁾ L'articolo 102 del disegno di nuova Costituzione federale menziona espressamente il sistema dei tre pilastri (cfr. messaggio del 20 nov. 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1 segg.).

²⁾ Cfr. a questo proposito il messaggio del 24 ottobre 1958 concernente un disegno di legge sull'assicurazione per l'invalidità, FF 1958 II 975

delle altre assicurazioni sociali³⁾. Questa limitazione riveste oggi un'importanza ancora maggiore, soprattutto in prospettiva di una distinzione dell'invalidezza dalla disoccupazione, dalla dipendenza dagli aiuti sociali o dalla malattia, distinzione che va vista anche nell'ottica di un maggiore bisogno di coordinamento tra le diverse assicurazioni sociali.

112 **Necessità e obiettivi di una quarta revisione dell'AI**

Da anni ormai la situazione finanziaria dell'AI è fonte di periodiche preoccupazioni. Alla fine degli anni Settanta entrate e uscite hanno iniziato a divergere, creando squilibri a più riprese. Altri fattori, quali la situazione economica e congiunturale, i progressi tecnici e medici o le modifiche nella struttura demografica, hanno acuito la necessità di trovare rapidamente risposte adeguate e di avviare quindi un'ulteriore revisione dell'AI, a favore della quale si sono espressi gli invalidi stessi⁴⁾ e numerosi parlamentari. La mozione del 28 settembre 1994⁵⁾ della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (CSS-S) ci invita a «valutare nel dettaglio, tenendo conto di tutti i fattori sociali ed economici, la problematica situazione dell'AI, che sta subendo un rapido deterioramento, e di sottoporre in tempi brevi alle Camere provvedimenti che 1. semplifichino radicalmente il sistema in generale e le procedure amministrative in particolare; 2. garantiscano una migliore armonizzazione e una migliore collaborazione con le altre assicurazioni sociali; 3. uniformino le prassi fortemente divergenti dell'applicazione dell'AI nei Cantoni e vigilino su un'esecuzione più rigorosa; 4. consentano un consolidamento finanziario dell'assicurazione per l'invalidità, senza ricorrere semplicemente a introiti supplementari; 5. permettano, anche in un periodo di congiuntura economica negativa, un'efficace integrazione degli invalidi in base al principio 'precedenza all'integrazione rispetto alla rendita'». Anche il postulato Ruf del 23 giugno 1995⁶⁾ chiede un'integrazione più completa delle persone invalide. La quarta revisione dell'AI persegue, nella sua globalità, tre obiettivi principali:

- Garantire le basi di finanziamento dell'AI

A questo obiettivo va data priorità assoluta: esso comprende non solo i provvedimenti di risparmio sulle spese che esporremo in seguito, ma anche i provvedimenti riguardanti gli introiti proposti al titolo «Finanziamento supplementare», nonché provvedimenti destinati ad arginare i costi. La revisione dovrà creare le necessarie condizioni quadro per un impiego mirato ed efficace dei fondi dell'assicurazione (controllo dei costi).

³⁾ Cfr. nota 2.

⁴⁾ Cfr. «Bericht der Dachorganisationenkonferenz der privaten Behindertenhilfe DOK zu einer 4. IVG-Revision» del dicembre 1992.

⁵⁾ Mozione CSS-S 94.3377

⁶⁾ Postulato Ruf 95.3337

- *Riesaminare il diritto formale dell'assicurazione per l'invalidità*

Un altro obiettivo della revisione è quello di migliorare qualitativamente il diritto procedurale, istituendo, già durante la prima parte, un tribunale arbitrale che tratti le controversie riguardanti le tariffe e introducendo una procedura d'opposizione. Nella seconda parte si dovrà analizzare in che misura gli obiettivi della terza revisione (maggiore efficienza e trasparenza, vicinanza ai cittadini) siano stati raggiunti e, se del caso, quali miglioramenti vadano ancora introdotti. Un altro importante obiettivo della revisione è la chiara ripartizione delle responsabilità e del finanziamento tra AI, Confederazione e Cantoni.

- *Riesaminare il diritto materiale dell'assicurazione per l'invalidità*

Mentre la terza revisione dell'AI ha toccato solo aspetti organizzativi e di diritto procedurale, la quarta revisione si estenderà al riesame di diversi elementi del diritto materiale. È infatti possibile estendere in modo limitato alcune prestazioni, ad esempio nel settore del perfezionamento professionale.

113 Evoluzione dei costi nell'AI

113.1 Cause dello squilibrio finanziario e aumento dell'aliquota dei contributi AI nell'ambito della seconda revisione

L'ottava revisione dell'AVS potenziò le prestazioni di base dell'AVS e dell'AI in vigore allora. Quei miglioramenti furono possibili grazie a un aumento in due tappe dell'aliquota dei contributi AVS e AI (nel 1973 l'aliquota dei contributi fu portata dallo 0,6 allo 0,8%, nel 1975 all'1%). A causa del forte aumento delle rendite che ne seguì, le uscite dell'AI superarono rapidamente le entrate. Per la prima volta dalla sua istituzione, l'assicurazione per l'invalidità non riusciva più a mantenere il suo equilibrio finanziario.

La seconda parte della seconda revisione dell'AI, entrata in vigore il 1° gennaio 1988, legittimava il nostro Consiglio ad aumentare l'aliquota dei contributi AI dall'1 all'1,2 per cento al massimo. Questo provvedimento non sarebbe servito solo a finanziare i miglioramenti introdotti in quella revisione, ma anche a riasorbire il deficit accumulato fino a quel momento. La competenza concessa si esaurì lo stesso 1° gennaio 1988, quando alzammo l'aliquota dei contributi AI di 0,2 punti percentuali. In questo modo, rispetto all'anno precedente, nel 1988 l'AI incassò il 27,7 per cento in più di contributi dei datori di lavoro e degli assicurati. Per ridurre al minimo la variazione dell'aliquota totale dei contributi alle assicurazioni sociali federali, abbassammo contemporaneamente dallo 0,6 allo 0,5 per cento l'aliquota dei contributi per l'indennità per perdita di guadagno (IPG). L'aumento dell'aliquota dei contributi operato nell'ambito della seconda revisione permise all'AI di registrare di nuovo, a partire dal 1990, un saldo positivo. I debiti dell'AI nei confronti del fondo di compensazione dell'AVS, che ammontavano a 720 milioni di franchi, poterono essere trasformati a partire dalla fine del 1992 in un saldo attivo di 240 milioni di franchi⁷⁾.

⁷⁾ Cfr. a questo proposito il messaggio del 29 novembre 1993 concernente l'aumento dell'aliquota dei contributi dell'AI, FF 1994 I 1

113.2 Aumento dell'aliquota dei contributi AI a partire dal 1° gennaio 1995 ed evoluzione a partire da quel momento

Alla fine della seconda revisione dell'AI si verificò una nuova impennata delle spese. Nel periodo dal 1988 al 1992 le uscite per il versamento delle rendite aumentarono del 36,6 per cento. Il decreto federale del 19 giugno 1992 concernente il miglioramento delle prestazioni AVS e AI, entrato in vigore in due tappe (il 1° gennaio 1993 e il 1° gennaio 1994) quale prima parte della decima revisione dell'AVS, il finanziamento di questo miglioramento mediante una nuova formula di calcolo della rendita e la considerazione, nel caso di assicurate divorziate, dell'abbuono annuo per compiti educativi, comportarono un ulteriore aumento delle rendite AVS e AI. Tra il 1988 e il 1992 si segnalò un incremento dei costi anche nel settore dei provvedimenti di integrazione - in seguito ai progressi nella medicina e nell'ambito dei mezzi ausiliari, ma anche grazie ad un diverso atteggiamento della società rispetto agli invalidi - e in quello delle prestazioni collettive. La riduzione lineare del cinque per cento⁸⁾ dei contributi tra il 1993 e il 1995 aggravò ulteriormente la situazione finanziaria dell'AI. Non va infine dimenticato l'aumento dell'età del pensionamento per le donne previsto dalla decima revisione dell'AVS, che avrà luogo in due tappe (2001 e 2005): questo fattore dovrebbe però incidere solo marginalmente sulla situazione deficitaria dell'AI.

Nel 1993 l'AI registrò un nuovo deficit. All'inizio del 1995 il suo conto capitale presentava un saldo negativo di 800 milioni di franchi. Viste le crescenti perdite, il 1° gennaio 1995 l'aliquota dei contributi dell'AI fu portata dall'1,2 all'1,4 per cento del salario. Parallelamente, il contributo all'indennità per perdita di guadagno venne abbassato del due per mille del salario, così da non gravare ulteriormente gli assicurati e l'economia.

Come temuto, anche l'aumento dell'aliquota dei contributi all'1,4 per cento del salario non è stato in grado di arginare il deficit registrato dall'AI. Alla fine del 1996 il debito dell'AI nei confronti del fondo di compensazione dell'AVS ammontava a 1,58 miliardi di franchi.

⁸⁾ Cfr. il decreto federale del 9 ottobre 1992 sulla riduzione lineare dei sussidi negli anni 1993 a 1995, RU 1993 335

Introiti e spese dell'AI e situazione del conto capitale tra il 1970 e il 1996
(prezzi correnti)
 (importi in mio di fr.)

	1970	1980	1990	1994	1995	1996
Introiti, totale	596	2111	4412	5771	6483	6886
Contributi degli assicurati e dei datori di lavoro	299	1035	2307	2634	3131	3148
Contributi degli enti pubblici	296	1076	2067	3078	3285	3657
- Confederazione	222	807	1550	2279	2432	2742
- Cantoni	74	269	517	799	853	914
Introiti da regressi	—	0	38	59	67	82
Guadagno sugli investimenti, interessi sul capitale	1	—	—	—	—	—
Spese, totale	593	2151	4133	6396	6826	7313
Prestazioni pecuniarie	365	1440	2607	3944	4238	4462
Spese per provvedimenti individuali	158	347	702	1046	1136	1181
Contributi a istituzioni e organizzazioni	51	288	684	1189	1196	1367
Spese d'esecuzione e di amministrazione.	19	59	127	185	200	229
Interessi sul capitale	—	17	13	32	56	74
Differenza introiti/spese	3	-40	279	-625	-343	-427
Conto capitale	76	-356	6	-805	-1148	-1575

In passato le spese per le rendite AI variavano fortemente in funzione dell'andamento economico: meno il prodotto interno lordo cresceva rispetto all'anno precedente, più aumentava il volume delle rendite. Inoltre, le spese dell'AI aumentavano in modo marcato nelle situazioni di bassa congiuntura ma non diminuivano proporzionalmente quando la crescita economica riprendeva⁹⁾.

114 Analisi dell'attuale situazione finanziaria

114.1 Evoluzione dei costi

La seguente tavola mostra l'evoluzione delle differenti voci di spesa dal 1993 al 1996, distribuite sulle singole prestazioni dell'AI:

⁹⁾ Cfr. rapporto IDA FiSo del giugno 1996 sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali, p. 28

Evoluzione delle spese dell'assicurazione per l'invalidità rispetto ai contributi e alla rendita minima dal 1993 al 1996
(importi in mio di fr.)

	1993	1994	1995	1996	Variazione percentuale 1993/1996
Rendite	3264	3520	3796	4008	22,8
Indennità giornaliera	277	307	319	329	18,8
Totale senza rendite, indennità giornaliere e interessi	2439	2536	2655	2903	19,0
Totale spese AI, senza interessi	5980	6363	6770	7240	21,1
- Assegni per grandi invalidi	112	115	121	124	10,7
- Provvedimenti sanitari	328	310	339	352	7,3
- Provvedimenti professionali	199	218	238	247	24,1
- Sussidi per l'istruzione scolastica speciale e l'assistenza ai minorenni grandi invalidi	293	304	321	329	12,3
- Mezzi ausiliari	136	149	168	179	31,6
- Spese di viaggio	61	67	73	77	26,2
- Sussidi per la costruzione	133	139	146	137	3,0
- Sussidi per spese d'esercizio	852	898	910	1067	25,2
- Contributi alle organizzazioni mantello e ai centri di formazione	131	142	130	151	15,3
- Gestione e amministrazione	184	185	200	229	24,5
Contributi					
- degli assicurati e dei datori di lavoro	2637	2634	3131	3148	19,4
- degli enti pubblici	2878	3062	3258	3620	25,8
Conto capitale: stato fine anno	-180	-805	-1148	-1575	
Rendita minima mensile in franchi (durata dei contributi completa)	940	940	970	970	3,2

Mentre dal 1993 al 1996 i contributi degli assicurati sono aumentati del 19 per cento (da 2637 mio a 3148 mio di fr.), nel medesimo periodo le spese dell'assicurazione (esclusi gli interessi passivi) sono aumentate del 21 per cento (da 5980 mio a 7240 mio di fr.). Nel giro di tre anni le spese sono quindi salite di due punti percentuali rispetto ai contributi, sebbene in quel periodo sia stato effettuato un solo adeguamento delle rendite. A questo proposito va sottolineato che il volume delle rendite è aumentato maggiormente rispetto alle altre spese, per l'esattezza del 23 per cento (da 3264 mio a 4008 mio di fr.) contro il 19 per cento (da 2439 mio a 2903 mio di fr.).

114.2 Evoluzione dei costi nel settore delle rendite e possibili cause all'origine del forte aumento delle spese

Dal 1993 al 1996 il volume delle rendite è salito in media del 7,08 per cento all'anno. Un'analisi delle cause che hanno portato a questo incremento¹⁰⁾ presenta i risultati seguenti:

Tavola 3

Ripercussioni di determinati fattori sul volume delle rendite AI, dal 1993 al 1996

Cause	1993-1996 variazione annuale media (percentuale)
- Aumento del numero di beneficiari di rendite AI	5,01
- a causa delle variazioni demografiche	1,12
- a causa di un aumento delle invalidità, di un minore reinserimento nel mondo del lavoro o di una maggiore speranza di vita	3,89
- Diritto (modifiche nella composizione delle rendite in seguito a mutate condizioni familiari, ad esempio ulteriori rendite complete per i figli)	0,08
- Aumento della rendita media (in seguito all'aumento del reddito medio, che serve come base per il calcolo delle rendite)	0,88
Totale senza aumenti delle rendite	5,97
Aumenti delle rendite (adeguamento alla crescita economica)	1,05
Aumento nominale del volume delle rendite¹¹⁾	7,08

Questi calcoli dimostrano che sul forte aumento del numero di beneficiari di una rendita AI (5,01%), solo un quinto è dovuto all'evoluzione demografica (incremento della popolazione con un'età compresa tra i 18 e i 62/65 anni; modifica della struttura demografica della popolazione). I motivi principali sono piuttosto l'aumento delle invalidità - vale a dire: una maggiore probabilità che le persone diventino invalide e beneficino di una rendita¹²⁾ -, la diminuzione dei beneficiari di una rendita che possono essere reintegrati nella vita lavorativa e la crescente speranza di vita, vale a dire l'abbassamento del tasso di mortalità

¹⁰⁾ Cfr. studio dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in collaborazione con l'Ufficio centrale di compensazione di Ginevra (UCC); risultati pubblicati nella rivista CHSS 6/1995, p. 321 segg.

¹¹⁾ La variazione annuale media del volume delle rendite è data dalla moltiplicazione dei fattori «totale senza aumento delle rendite» (1+0,0597) e «aumenti delle rendite» (1+0,0105).

¹²⁾ Per la definizione di invalidità, cfr. n. 111.2

delle persone invalide. Negli ultimi anni, la probabilità di beneficiare di una rendita AI è quindi aumentata. Questa statistica rileva anche che, pur in una situazione di stagnazione demografica, il numero di persone che beneficiano di una rendita è comunque in aumento, parallelamente quindi al rischio di invalidità.

Se non consideriamo solo le crescenti spese relative alle rendite, ma anche il numero assoluto di nuovi beneficiari e le motivazioni che danno loro diritto ad una rendita per il 1993, otteniamo il quadro seguente:

Tavola 4

Nuove rendite e loro motivazione per il 1993¹³⁾

Motivazioni per nuove rendite	Numero di persone	
	assoluto	percentuale
Nuovi beneficiari 1993	23 770	100
Sostituzione di rendite estinte	17 470	74
Variazioni demografiche	2 100	9
Disoccupati divenuti invalidi	750	3
Altre motivazioni	3 450	15

Delle circa 24 000 nuove rendite per il 1993, circa tre quarti hanno sostituito rendite estinte. Un ulteriore 9 per cento dei nuovi beneficiari è dovuto a motivi demografici (modifica della struttura della popolazione in relazione all'età); un 3 per cento era, prima di ricevere la rendita AI, disoccupato. Dietro un ultimo 15 per cento di nuovi beneficiari, vale a dire circa 3500 persone, stanno altre motivazioni che attualmente non possono ancora essere definite con esattezza poiché mancano le analisi e un riassunto dei dati relativi. Si possono tutt'al più avanzare supposizioni o tentare spiegazioni soggettive, che non si basano però su alcun dato scientifico. L'obiettivo è quello di analizzare sistematicamente, tenendo conto in particolare dei fattori scatenanti, il fenomeno dell'aumento dei beneficiari di rendite AI, così da giungere infine ad applicare i correttivi adatti (cfr. n. 114.4).

Le tavole precedenti permettono inoltre di constatare che la disoccupazione ha sì un effettivo influsso sull'evoluzione del numero di nuove rendite AI, probabilmente però in misura assai inferiore di quanto generalmente creduto finora. Secondo i dati esposti, solo un numero ristretto di persone diventa invalido direttamente durante o subito dopo il periodo di disoccupazione. I disoccupati divenuti invalidi non sono quindi l'unica causa del comprovato aumento del numero di beneficiari di rendite AI. Ci si può tuttavia chiedere se il periodo analizzato non sia troppo breve per permettere di rivelare eventuali ripercussioni a lungo termine della disoccupazione sull'invalidità.

¹³⁾ Le cifre sono state elaborate, nell'ambito di uno studio interno, dall'Ufficio federale della assicurazioni sociali in collaborazione con l'Ufficio centrale di compensazione di Ginevra (UCC); i risultati dello studio sono stati pubblicati nella rivista CHSS 6/1995, p. 321 segg.

114.3 Evoluzione dei costi nel settore delle prestazioni collettive

Anche nel settore dei contributi alle spese d'esercizio per le istituzioni e organizzazioni si è delineato un marcato incremento dei costi (tra il 1993 e il 1996: 25,2% per le istituzioni, 15,3% per le organizzazioni; cfr. tavola 2, n. 114.1). Sulla base dei dati attualmente a disposizione è impossibile valutare se questo aumento sia imputabile al solo ampliamento delle offerte, o se a questo si è aggiunto anche l'effetto del loro rincaro. Nel frattempo sono stati adottati i provvedimenti necessari per procedere alle analisi, che dovrebbero cominciare a produrre i loro effetti a partire dal 1998.

114.4 Necessità di consolidare l'AI

Il debito di 1575 milioni di franchi accumulato dall'AI alla fine del 1996 è imputabile soprattutto al fatto che i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro hanno finanziato solo in parte le crescenti spese per il versamento delle rendite, che anche nei prossimi anni supereranno i contributi in entrata. In base ai principi illustrati nel rapporto sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali¹⁴⁾, le prestazioni per perdita di guadagno, vale a dire rendite e indennità giornaliera, andrebbero finanziate innanzitutto con percentuali di reddito lavorativo. In linea di massima, l'aumento del volume delle rendite andrebbe compensato mediante un incremento proporzionale dei contributi versati.

Accanto ai provvedimenti riguardanti le entrate, il risparmio sulle spese e il controllo dei costi, con la quarta revisione intendiamo mettere in atto provvedimenti mirati che aiutino a comprendere meglio i motivi dell'aumento costante del numero di beneficiari di rendite AI e a intervenire su questa evoluzione, in particolare nei seguenti settori:

- La quarta revisione dell'AI:

Durante la prima tappa della revisione occorre dare una base giuridica al finanziamento di studi significativi per l'AI (cfr. n. 222.1). L'organizzazione dell'AI e la procedura saranno invece esaminate nella seconda tappa, quando si affronterà ad esempio la questione della competenza degli Uffici AI in materia di controllo medico. Infine, se del caso (a dipendenza quindi dei risultati degli studi intrapresi), andrà esaminata una nuova definizione della nozione di invalidità.

- La nuova perequazione finanziaria e la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni:

Occorrerà valutare se l'esecuzione della legge, definita a livello cantonale, non debba essere corretta, per uniformare il più possibile a livello nazionale il margine discrezionale.

¹⁴⁾ Cfr. rapporto IDA FiSo del giugno 1996 sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali, p. 118.

- *Le basi legali attualmente in vigore:*

Migliorare quantitativamente e qualitativamente la formazione e il perfezionamento del personale degli Uffici AI, chiarire le competenze e gli obblighi dei medici degli Uffici AI come pure, nel limite del possibile, rafforzare o intensificare i controlli materiali della gestione degli Uffici AI. Questi controlli sono attualmente svolti ogni cinque anni dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

115 Bipartizione della revisione

115.1 In generale

Visto il rapido deterioramento della situazione finanziaria dell'assicurazione per l'invalidità, i provvedimenti di risanamento e consolidamento vanno messi in atto il più presto possibile. Non tutti gli obiettivi della quarta revisione potranno tuttavia essere realizzati subito. Numerosi provvedimenti previsti sono formulati in modo ancora troppo poco chiaro e andranno innanzitutto definiti meglio. È per questo motivo che proponiamo di dividere la revisione in due parti, che presenteremo con due messaggi distinti. I provvedimenti previsti saranno realizzati all'inizio del 1998 (due decreti federali di obbligatorietà generale per il finanziamento supplementare) e all'inizio del 1999 (altri provvedimenti) per la prima parte, mentre la seconda potrà entrare in vigore nel 2002.

115.2 Elementi principali della prima parte

Nella prima parte della revisione saranno attuati tutti i provvedimenti di risparmio formulati già ora in modo sufficientemente concreto, vale a dire la soppressione delle rendite complete, la soppressione dei quarti di rendita e il trasferimento delle rendite per casi di rigore nel sistema delle prestazioni complementari (cfr. n. 21). A questi si aggiungono i provvedimenti per il controllo dei costi nonché altri elementi della revisione che non incidono sulle spese (cfr. n. 22 e 23), come pure i provvedimenti relativi al finanziamento supplementare dell'AI mediante le indennità per perdita di guadagno (cfr. n. 24). Per attuare tali provvedimenti, prevediamo due decreti federali di obbligatorietà generale che devono entrare in vigore già all'inizio del 1998. Questo significa che saranno trattati, in procedura straordinaria, da entrambi i Consigli nel corso della stessa sessione in virtù dell'articolo 11 della legge sui rapporti fra i Consigli¹⁵⁾.

Gli altri provvedimenti previsti per la prima parte della revisione dovrebbero entrare in vigore all'inizio del 1999.

¹⁵⁾ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli; RS 171.11)

115.3 Elementi principali della seconda parte

Nella seconda parte prevediamo di attuare ulteriori provvedimenti di consolidamento nel settore delle prestazioni, di valutare inoltre un modesto miglioramento in determinati settori e di applicare altri provvedimenti per controllare i costi. Presentiamo sommariamente qui di seguito i provvedimenti che andranno presi in esame:

1. Trasferire i provvedimenti sanitari atti a ripristinare o migliorare la capacità al guadagno nel sistema di prestazioni dell'assicurazione malattie: abrogare quindi l'articolo 12 LAI.
2. Esaminare l'estensione delle prestazioni dell'AI per il trattamento medico nei casi di infermità congenita (art. 13 LAI). Esaminare possibili limitazioni (ad es. adeguamento all'estensione delle prestazioni assunte dall'assicurazione di base delle cure medico-sanitarie, eventuale introduzione di una sorta di partecipazione ai costi).
3. Disciplinare a livello legislativo la redistribuzione dei compiti tra AI, Confederazione e Cantoni per quanto riguarda l'istruzione scolastica speciale, i laboratori, le case per invalidi e le organizzazioni private di aiuto agli invalidi e agli anziani (art. 19, 73 e 74 LAI, art. 101^{bis} LAVS). Occorrerà tenere conto di eventuali decreti federali riguardanti la nuova perequazione finanziaria. Lo scopo è quello di distinguere in modo chiaro esecuzione, vigilanza e controllo, di rafforzare alla base la responsabilità dei Cantoni e di semplificare e rendere più trasparente il versamento dei contributi.
4. Disciplinare in modo chiaro a livello legislativo la posizione giuridica dell'AI così da rendere la struttura dell'assicurazione più semplice e razionale. Semplificare la procedura e sfruttare le sinergie che esistono con altre assicurazioni sociali.
5. Ampliare la gamma delle prestazioni per il perfezionamento nel caso dei provvedimenti professionali (art. 15 segg. LAI).
6. Stabilire se nell'ambito della quarta revisione dell'AI debbano essere esaminati sistemi di incentivazione fiscale o di mercato del lavoro per i datori di lavoro che assumono persone invalide.
7. Armonizzare tra l'AI e l'AVS l'offerta e la struttura delle prestazioni nel settore dei mezzi ausiliari.
8. Introdurre un'indennità per assistenza come unica categoria di prestazioni in luogo dell'attuale assegno per grandi invalidi, dei sussidi di assistenza per assicurati al di sotto dei 18 anni e dell'indennità per assistenza a domicilio. L'estensione prevista sarà comunque di modeste dimensioni. Occorrerà soprattutto fare in modo che, con il nuovo sistema, non peggiori la situazione degli assicurati.
9. Aumentare le rendite AI per invalidi dalla nascita e invalidi precoci, così da migliorare la situazione finanziaria di questa categoria di invalidi.
10. Riesaminare il sistema delle indennità giornaliera dell'AI.
11. Mettere in atto provvedimenti concreti nel settore del controlling e delle tariffe per le prestazioni assicurative. Consolidare la legittimità e il versamento dei contributi alle organizzazioni mantello dell'aiuto privato agli invalidi (art. 74 LAI).

Esamineremo questi elementi della revisione e presenteremo un secondo messaggio.

L'abrogazione dei contributi per l'istruzione e il perfezionamento del personale insegnante e specializzato per l'assistenza, la formazione e l'integrazione professionale degli invalidi (art. 74 cpv. 1 lett. d LAI), prevista durante la procedura di consultazione per la seconda parte, non rientrerà nella quarta revisione dell'AI ma sarà esaminata nell'ambito della nuova perequazione tra Confederazione e Cantoni, così che in futuro saranno i Cantoni a garantire il finanziamento di queste prestazioni.

116 Interventi parlamentari

Proponiamo di togliere di ruolo due interventi parlamentari, poiché quanto chiesto da entrambi va oltre i provvedimenti previsti dalla quarta revisione dell'AI: una più ampia assunzione dei costi da parte dell'AI nei casi di infermità congenite (postulato Borel; 91.3202) non può entrare in linea di conto a causa dell'attuale situazione finanziaria dell'assicurazione. Sarà piuttosto nella seconda parte della revisione che andrà esaminata l'estensione delle prestazioni per il trattamento medico nei casi di infermità congenita, per adattarla eventualmente a quella delle prestazioni dell'assicurazione malattie. Considerati i costi supplementari che l'AI dovrebbe assumersi, va tolta di ruolo anche la richiesta di introdurre un'indennità per menomazione dell'integrità strutturata in modo analogo a quella prevista dall'assicurazione contro gli infortuni (postulato della Commissione delle petizioni e dell'esame delle costituzioni cantonali del Consiglio nazionale: 91.2012).

12 Lavori preliminari

121 Lavori della Commissione federale dell'AVS/AI e delle sottocommissioni, nonché parere del Consiglio federale

Considerata la preoccupante evoluzione delle finanze dell'AI (e in risposta alla mozione del 28 settembre 1994 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati), alla fine del 1995 il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha deciso di sottoporre al nostro Consiglio un rapporto sugli indirizzi di massima e sui provvedimenti previsti nella quarta revisione della LAI. Nel giugno del 1996 la Commissione federale dell'AVS/AI ha discusso un primo progetto di rapporto. A causa della portata politica delle proposte di revisione da un lato, e dei poco significativi risultati dei dibattiti in seno alla Commissione dall'altro, il DFI ci ha proposto di avviare, in via del tutto eccezionale rispetto alla prassi corrente, una consultazione scritta. Con il decreto del 2 dicembre 1996 abbiamo autorizzato il DFI ad aprire la procedura di consultazione sul rapporto del novembre 1996 concernente gli indirizzi di massima e gli elementi principali della quarta revisione dell'AI.

Nell'aprile del 1997, la sottocommissione AI della Commissione federale dell'AVS/AI ha preso atto di un primo progetto di messaggio che, al contrario del presente, non includeva nei provvedimenti di risparmio la soppressione dei quarti di rendita e proponeva per il 1999 un aumento dell'aliquota dei contributi AI in due varianti (aumento rispettivamente del 2 o del 3% dei contributi

sul salario) e lo ha poi trasmesso alla Commissione, invitandola ad approvarlo. Durante le consultazioni del 27 maggio 1997 l'intero progetto ha incontrato il largo consenso dei membri della Commissione, che hanno accolto con particolare soddisfazione soprattutto la soppressione della rendita completa, l'introduzione di una procedura di opposizione, il trasferimento di fondi dalle IPG all'AI entro il 1998 e l'aumento dell'aliquota dei contributi AI all'1,7 per cento entro il 1999.

Sulla base delle consultazioni della Commissione federale dell'AVS/AI e delle osservazioni emerse durante la consultazione degli uffici, il progetto di messaggio è stato rielaborato ed è stato completato, in particolare, con un ulteriore elemento della revisione, vale a dire la soppressione dei quarti di rendita. La proposta di aumentare l'aliquota dei contributi AI è stata invece temporaneamente abbandonata, anche in considerazione delle divergenze emerse in fase di consultazione (cfr. n. 123) e i provvedimenti relativi al finanziamento supplementare si limiteranno in un primo tempo al trasferimento di fondi dalle IPG all'AI (cfr. n. 24).

122 La revisione e il suo contesto globale

122.1 Coordinamento con la sesta revisione delle IPG e con l'introduzione di un'assicurazione maternità

Ci siamo occupati parallelamente dei tre progetti di quarta revisione dell'AI, di sesta revisione delle IPG e di assicurazione maternità. Vista la situazione economica e finanziaria particolarmente tesa, abbiamo deciso di rinunciare per il momento a un'estensione delle prestazioni, certo auspicabile dal punto di vista della politica sociale ma non sufficientemente giustificata sotto altri aspetti. La sesta revisione del sistema delle IPG deve quindi essere rimandata, anche se accolta con favore dalla maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione.

Vista l'attuale situazione congiunturale, la quarta revisione dell'AI mira a risanare l'assicurazione, oberando il meno possibile l'economia e gli assicurati. Proponiamo quindi che il sistema delle indennità per perdita di guadagno (IPG), attualmente sovrafinanziato, contribuisca al risanamento dell'AI con un trasferimento di capitali dal suo fondo di compensazione. Parallelamente andrà modificato, per un periodo limitato, il tasso delle aliquote dei contributi IPG e AI (cfr. n. 24).

Il coordinamento con l'eventuale introduzione dell'assicurazione maternità è di natura puramente cronologica o procedurale e non prevede trasferimenti di fondi.

122.2 Relazioni con l'IDA FiSo 2 e con la nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni

Sulla base delle conclusioni del rapporto sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali (IDA FiSo), il 23 settembre 1996 abbiamo discusso sul futuro del sistema svizzero di assicurazioni sociali. Siamo giunti alla conclu-

sione che esso abbia dato buoni risultati e che non sia necessario sottoporlo ad una modifica radicale. Nel dicembre 1996 abbiamo istituito un secondo gruppo di lavoro (IDA FiSo 2) incaricato di elaborare, tenendo conto delle prestazioni fornite dalle assicurazioni sociali, una serie di proposte per garantire un solido sviluppo del sistema svizzero di assicurazioni sociali; l'IDA FiSo 2 dovrebbe terminare i suoi lavori alla fine del 1997. Riteniamo tuttavia che la quarta revisione dell'AI sia particolarmente urgente e intendiamo realizzarne la parte iniziale già prima della fine dei lavori dell'IDA FiSo 2.

La quarta revisione dell'AI sarà inoltre analizzata alla luce dei lavori per una nuova perequazione finanziaria¹⁶⁾.

123 Risultati della procedura di consultazione

Il 4 dicembre 1996 abbiamo messo in consultazione il rapporto concernente gli indirizzi di massima e gli elementi principali della quarta revisione dell'AI. Cantoni, tribunali federali, partiti, associazioni mantello dell'economia e altre organizzazioni interessate sono stati invitati ad esprimere il loro parere. Il termine della consultazione è scaduto il 20 febbraio 1997. Questi i principali orientamenti delle risposte¹⁷⁾:

Approvazione dell'obiettivo principale della revisione

Tutti i partecipanti alla procedura di consultazione approvano l'obiettivo principale della quarta revisione dell'AI, ossia garantire le basi di finanziamento dell'assicurazione. Nessuno ha messo in dubbio la necessità di una revisione.

Adesione di principio alla bipartizione della revisione

Quindici Cantoni su 21, cinque partiti su sei, sette organizzazioni mantello dell'economia e 18 altre organizzazioni interessate ritengono opportuna, vista l'urgenza dei provvedimenti per il consolidamento finanziario, una bipartizione del progetto. Alcuni partecipanti hanno tuttavia obiettato che questa procedura rischierebbe di rimandare inutilmente la realizzazione dei miglioramenti previsti nella seconda parte.

Importanza del contesto finanziario globale in cui si inserisce la presente revisione, che comprende anche le altre opere sociali e la perequazione finanziaria

I lavori dell'IDA FiSo 2 e quelli sulla nuova perequazione finanziaria federale non sono ancora terminati. Una larga parte dei partecipanti alla procedura di consultazione (15 Cantoni, quattro partiti, due organizzazioni mantello e tre altre organizzazioni interessate) ha sottolineato l'importanza di un approccio globale al finanziamento delle opere sociali.

¹⁶⁾ Cfr. «Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen» («La nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni»), rapporto del 1° febbraio 1996 dell'organizzazione del progetto portato avanti dal Dipartimento federale delle finanze in collaborazione con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

¹⁷⁾ Per ragioni di semplicità e cercando di riassumere gli elementi principali, ci limitiamo alle risposte dei 69 partecipanti ufficiali alla procedura di consultazione (su un totale di 143).

Alleviare il più possibile la pressione finanziaria sull'economia

Quindici Cantoni, cinque partiti, cinque organizzazioni mantello dell'economia e sei altre organizzazioni interessate si oppongono espressamente ad un'ulteriore aumento dell'aliquota dei contributi AI, o chiedono che sia il meno incisivo possibile, poiché ritengono che nella situazione attuale sia impensabile sottoporre l'economia ad un'ulteriore pressione imponendole nuovi contributi sociali.

Importanza di un rapido ammortamento dei debiti

Venticinque Cantoni, cinque partiti, sette organizzazioni mantello dell'economia e 16 altre organizzazioni interessate propugnano un ammortamento dei debiti dell'AI il più rapido possibile, soprattutto perché si ridurrebbero così gli interessi passivi a carico dell'assicurazione e degli enti pubblici.

La maggioranza approva il finanziamento autonomo di un'eventuale assicurazione maternità

Una larga parte dei partecipanti alla consultazione, vale a dire 10 Cantoni, tre partiti, quattro organizzazioni mantello dell'economia come pure sette altre organizzazioni interessate, vorrebbe che il finanziamento di un'eventuale assicurazione maternità fosse indipendente dalle IPG. Contrari invece un Cantone, tre partiti, due organizzazioni mantello dell'economia e sei altre organizzazioni interessate, che valutano positivamente un contributo finanziario dell'IPG all'istituzione di un'assicurazione maternità.

Qualche timore attorno alla realizzazione della sesta revisione delle IPG

Sette Cantoni, due partiti, due organizzazioni mantello dell'economia, tre altre organizzazioni interessate e – tra i partecipanti ufficiosi alla procedura di consultazione – tutti i rappresentanti dei dipendenti dell'esercito hanno insistito sul fatto che un eventuale trasferimento dei fondi dalle IPG all'AI, ai fini di un suo risanamento, non dovrà impedire in alcun modo la sesta revisione delle IPG. Un Cantone, un partito, un'organizzazione mantello dell'economia e un'altra organizzazione interessata suggeriscono invece una sospensione provvisoria di questa revisione. Tutti gli altri partecipanti alla procedura di consultazione non si sono pronunciati sulla questione.

Divergenze sulle modalità di realizzazione del finanziamento supplementare

Sia le due varianti di finanziamento descritte nel rapporto sia la soluzione di transizione prevedono un trasferimento di capitali dal fondo di compensazione delle IPG verso l'AI, come pure un trasferimento limitato nel tempo dell'uno per mille di salario nello stesso senso. Al contrario delle due prime varianti, la soluzione transitoria rinuncia temporaneamente, ai fini di un risanamento provvisorio, ad un aumento dell'aliquota dei contributi AI e prevede di trasferire i fondi dalle IPG verso l'AI già il 1° gennaio 1998 (invece del 1° gennaio 1999 prospettato dalle altre).

La prima variante di finanziamento, che da un lato prevede di ammortizzare progressivamente il deficit dell'AI mediante un piccolo trasferimento di capitali e dall'altro di impiegare capitali delle IPG per introdurre l'assicurazione mater-

nità, ha incontrato il consenso di un'esigua minoranza - un Cantone e quattro organizzazioni interessate - che vi vede un buon sistema per sostenere finanziariamente la futura assicurazione maternità.

Nove Cantoni, due partiti, tre organizzazioni mantello dell'economia e tredici altre organizzazioni interessate hanno invece appoggiato la seconda variante di finanziamento, più rapida e durevole, che prevede un trasferimento di capitali il più ampio possibile, a condizione che un'eventuale assicurazione maternità si finanzi autonomamente. Due Cantoni sono favorevoli a un trasferimento di capitali dalle IPG all'AI già a partire dal 1998.

Quindici Cantoni, un partito, due organizzazioni mantello dell'economia e tre altre organizzazioni interessate si sono invece pronunciati a favore della soluzione transitoria: da un lato perché si pregiudicherebbero i risultati dell'IDA FiSo 2 e del gruppo di lavoro sulla nuova perequazione finanziaria federale, dall'altro perché il futuro finanziamento delle assicurazioni sociali ha bisogno di una soluzione globale.

Due partiti e due organizzazioni mantello dell'economia hanno proposto tre ulteriori varianti, di cui due prevedono il trasferimento dei fondi dalle IPG all'AI già entro il 1998. Un partito vorrebbe rimandare la decisione sul finanziamento al momento in cui sarà presentata un'impostazione globale per il finanziamento delle assicurazioni sociali.

È emerso in modo chiaro che la maggior parte dei Cantoni desidera rimandare il risanamento dell'AI fino al momento in cui sarà presentata un'impostazione globale per il finanziamento delle assicurazioni sociali, mentre una maggioranza delle organizzazioni mantello dell'economia e delle altre organizzazioni interessate è contraria ad una soluzione solo provvisoria dei problemi finanziari dell'AI.

Limitazione dei provvedimenti di risparmio della prima parte all'estinzione della rendita completa

La maggior parte dei partecipanti alla procedura di consultazione appoggia la soppressione per estinzione della rendita completa. Molti hanno invece osteggiato la soppressione dei quarti di rendita, ricordandone l'importante funzione di integrazione e obiettando che il risparmio ottenuto sarebbe peraltro scarso. La maggior parte dei partecipanti ha sostanzialmente approvato la proposta del rapporto di abolire i sussidi per le spese di trasporto. La metà di loro suggerisce tuttavia che siano i Cantoni ad assumersi questa prestazione oppure che i sussidi dell'AI siano soppressi al momento in cui entrerà in vigore la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Adesione ai primi provvedimenti per il controllo dei costi

Tutti i partecipanti alla procedura di consultazione approvano, al fine di aumentare l'efficienza e di versare i contributi in modo più mirato, l'introduzione di una pianificazione del fabbisogno di laboratori, case per invalidi e centri diurni. Il Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) ha propugnato l'istituzione di una prima istanza di ricorso indipendente dall'Amministrazione. Tutti i partecipanti alla consultazione si sono espressi in favore dell'istituzione di una base legale che permetta di introdurre strumenti per il controllo dei costi e di finanziare i rilevamenti statistici e le analisi degli effetti.

Generale adesione agli elementi della revisione che non influiscono sui costi

Una larga maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione ha accolto favorevolmente sia la distinzione introdotta tra danni alla salute psichica e danni alla salute mentale nella definizione di invalidità all'articolo 4 LAI, sia l'introduzione di un tribunale arbitrale che tratti le controversie riguardanti le tariffe. Quest'ultimo è stato approvato calorosamente soprattutto dal TFA. Circa due terzi dei partecipanti - tra cui anche il TFA - si sono dichiarati favorevoli all'introduzione di una procedura di opposizione. Il TFA ritiene che questo provvedimento allevierà il carico di lavoro delle autorità giudiziarie.

Osservazioni sulla seconda parte

In generale si ritiene che i provvedimenti proposti per la seconda parte non siano ancora giunti ad un grado di concretezza e maturità tale da poter già essere valutati.

2 Elementi della prima parte della quarta revisione dell'AI

21 Provvedimenti di risparmio

211 Soppressione della rendita completiva

La decima revisione dell'AVS, entrata in vigore il 1° gennaio 1997, ha abrogato la rendita completiva AVS per la moglie. Nell'AI è invece stata mantenuta e nel contempo riformulata senza discriminazioni di sesso. La rendita spetta agli aventi diritto coniugati, che immediatamente prima del manifestarsi della loro incapacità lavorativa hanno esercitato un'attività lucrativa e il cui coniuge non ha diritto a una rendita AVS o AI. Inoltre, il coniuge non invalido deve aver versato contributi per almeno un anno intero oppure essere domiciliato in Svizzera (art. 34 cpv. 1 LAI).

Al momento della decima revisione dell'AVS, la rendita completiva è stata mantenuta ed estesa nell'AI, perché si riteneva che una parte del reddito proveniente da un'attività lucrativa dell'assicurato coniugato fosse destinata a sopprimere al mantenimento dell'unione coniugale (art. 163 CC). La soppressione completa o parziale di questa parte integrante del reddito è compensata dalla rendita completiva, indipendentemente dal fatto che il reddito sia stato realizzato dalla moglie e dal marito.

La rendita completiva ammonta al 30 per cento della rendita principale, vale a dire, dall'inizio del 1997, tra 299 e 597 franchi al mese (rendita intera e durata completa dei contributi; art. 38 cpv. 1 LAI). Nel gennaio del 1996¹⁸⁾ l'AI ha versato circa 58 000 rendite complete, di cui 40 600 in Svizzera e 17 500 all'estero. La rendita completiva per il coniuge deve ora essere abolita anche nell'AI. È l'unica prestazione AI rimasta legata allo stato civile e rappresenta un corpo estraneo nel meccanismo dello splitting, che riconosce soltanto il diritto individuale alla rendita.

¹⁸⁾ Le cifre per il gennaio del 1997 saranno disponibili solo durante il corso dell'anno.

Per giustificare la soppressione delle rendite complete nell'AI si possono avanzare argomenti simili a quelli proposti per la soppressione delle rendite complete nell'AVS (istituzione ed estensione della previdenza professionale obbligatoria¹⁹), possibile ricorso alle prestazioni complementari in caso di situazione finanziaria difficile). Va tenuto conto che, dal momento in cui è entrata in vigore la decima revisione dell'AVS, le rendite complete AI sono attribuite solo alle persone che hanno esercitato un'attività lucrativa prima della loro incapacità lavorativa. Non poche di queste persone possono avere nel contempo diritto a prestazioni della previdenza professionale. Al contrario, gli invalidi che si trovano nella situazione finanziaria peggiore, vale a dire gli invalidi dalla nascita o gli invalidi precoci, non beneficiano né della rendita completa (per mancanza di qualsiasi attività lucrativa prima dell'invalidità) né delle prestazioni della previdenza professionale.

La soppressione della rendita completa nell'AI comporterà un aumento delle rendite complementari dell'assicurazione contro gli infortuni²⁰ e dell'assicurazione militare²¹). Dovrebbe però trattarsi di un trasferimento di costi di modesta entità.

In virtù del diritto transitorio, la soppressione prevista toccherà le persone che avanzeranno diritti su una rendita AI solo dopo l'entrata in vigore della prima parte della quarta revisione dell'AI. Questo significa che tutte le rendite complete attribuite attualmente devono giungere a estinzione, e saranno dunque versate fino al momento in cui verranno a cadere le condizioni necessarie.

212 Soppressione dei quarti di rendita e trasferimento delle rendite per casi di rigore nel sistema delle prestazioni complementari

I quarti di rendita introdotti nel 1988 in occasione della seconda revisione dell'AI sono versati per un grado di invalidità compreso tra il 40 e il 50 per cento. In casi di rigore chiaramente definiti gli assicurati hanno diritto a mezza rendita AI già a partire da un grado di invalidità pari almeno al 40 per cento, la cosiddetta rendita per casi di rigore (art. 28 cpv. 1^{bis} LAI). Le rendite per un grado di invalidità inferiore al 50 per cento sono versate solo ad assicurati che sono domiciliati e dimorano abitualmente in Svizzera (art. 28 cpv. 1 e 1^{ter} LAI).

Riapriamo la questione della soppressione dei quarti di rendita, già discussa in relazione ai provvedimenti di risanamento 1994 delle finanze federali²²) e al-

¹⁹ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS 831.40, in vigore dal 1° gennaio 1985.

²⁰ Secondo l'art. 20 cpv. 2 LAINF (RS 832.20) l'assicurazione contro gli infortuni assegna una rendita complementare alle persone che, in seguito ad un infortunio, beneficiano di una rendita AI. La rendita complementare corrisponde alla differenza tra il 90 per cento del guadagno assicurato e la rendita AI, ma al massimo all'importo previsto per l'invalidità totale o parziale.

²¹ Secondo l'art. 77 cpv. 1 LAM (RS 833.1) l'assicurazione militare versa rendite complementari alle persone che hanno nel contempo diritto ad una rendita AI. La rendita complementare dell'assicurazione militare è ridotta nella misura in cui superi, assieme alla rendita AI, il guadagno annuale che l'assicurato può presumibilmente perdere.

²² Cfr. messaggio del 19 ottobre 1994 concernente i provvedimenti di risanamento 1994 delle finanze federali, FF 1995 I 65

lora respinta dalle vostre Camere. Nell'ottica di un migliore sfruttamento del potenziale di risparmio già esistente nell'AI, riteniamo che questo provvedimento possa tutto sommato entrare in linea di conto, sebbene durante la procedura di consultazione sia stato criticato dalla maggioranza degli interpellati (cfr. n. 123). A favore della soppressione dei quarti di rendita giocano infatti numerosi fattori:

Il numero dei beneficiari di quarti di rendita è relativamente basso. Questo tipo di rendita non ha mai raggiunto l'importanza prevista al momento della sua adozione. Nel 1996, 6000 persone circa presentavano un grado di invalidità compreso tra il 40 e il 50 per cento: tra queste, solo 3900 beneficiavano di un vero e proprio quarto di rendita. I rimanenti 2 100 rientravano o nelle rendite per casi di rigore o – se il coniuge era anziano o presentava un grado di invalidità superiore al 50 per cento – in una rendita di invalidità per coniugi intera o in una rendita di vecchiaia per coniugi (cfr. tavola 5). Per attuire l'impatto dei provvedimenti previsti dalla presente revisione intendiamo aprire ai casi di rigore il sistema delle prestazioni complementari (PC). In questo modo le PC non avranno più carattere accessorio: ciò significa che una prestazione complementare può essere concessa anche se nel contempo non sussiste il diritto a una rendita AI. Le PC svolgono questa nuova funzione già nella decima revisione dell'AVS: a partire dal 1997, infatti, le rendite straordinarie AVS e AI con limite di reddito sono sostituite da prestazioni complementari. Il trasferimento delle rendite per casi di rigore nel sistema delle prestazioni complementari presenta un altro vantaggio: anche in caso di accordo bilaterale con l'UE queste prestazioni non dovranno essere versate all'estero.

Soprattutto, non condividiamo i timori dei partecipanti alla procedura di consultazione, secondo i quali la soppressione dei quarti di rendita comporterebbe un aumento del numero delle rendite parziali: la valutazione del grado di invalidità è infatti un settore disciplinato nei minimi dettagli.

Questo provvedimento tocca i beneficiari di quarti di rendita semplici e di correnti rendite per coniugi, quando entrambi i coniugi sono invalidi e uno dei due presenta un grado di invalidità compreso tra il 40 e il 50 per cento²³⁾. L'ammontare delle rendite per casi di rigore non sarà modificato: in futuro questo tipo di rendita sarà però versato sotto forma di prestazioni complementari.

La soppressione dei quarti di rendita nell'AI comporterà un aumento delle rendite complementari dell'assicurazione contro gli infortuni²⁴⁾ e dell'assicurazione militare²⁵⁾. Dovrebbe però trattarsi di un trasferimento di costi di modesta entità.

In virtù del diritto transitorio, la soppressione prevista toccherà le persone che avanzeranno diritti su una rendita AI solo dopo l'entrata in vigore della prima

²³⁾ Secondo il numero 2 capoverso 1 delle disposizioni transitorie della modifica della LAI del 7 ottobre 1994 (decima revisione dell'AVS) e la lettera c capoverso 5 delle disposizioni transitorie della LAVS, le correnti rendite di vecchiaia per coniugi sono sostituite, entro quattro anni dall'entrata in vigore della decima revisione dell'AVS, da rendite semplici giusta il nuovo diritto. A partire da quel momento sussisteranno ancora solo rendite semplici.

²⁴⁾ Cfr. nota 20.

²⁵⁾ Cfr. nota 21.

parte della quarta revisione dell'AI. Questo significa che tutte le rendite complete attribuite attualmente devono giungere a estinzione, e saranno dunque versate fino al momento in cui verranno a cadere le condizioni necessarie.

Tavola 5

Beneficiari di rendite AI in Svizzera, gennaio 1996 (registro delle rendite, stato dicembre 1996) e future categorie di rendita per persone con un grado di invalidità inferiore al 50 per cento (in evidenza)

Frazione delle rendite	33-39%	40-49%	50-66%	67-100%	Totale
Rendita intera	9	849	5 654	132 132	138 644
Rendita parziale	0	114	34 070	0	34 184
Rendita parziale per casi di rigore	30*)	1142*)	0	0	1 172
Quarti di vendita	0	3912			
TOTALE	39	6017	39 724	132 132	177 912

Orizzontale: Grado di invalidità
 Verticale: Categoria di rendita iscritta
 *) Trasferimento nelle PC
 Parziale soppressione della rendita; casi di rigore trasferiti alle PC
 Soppressione della rendita

22 Primi provvedimenti per il controllo dei costi

221 Pianificazione dei bisogni per laboratori, case per invalidi e centri diurni

Il 1° aprile 1996 abbiamo introdotto mediante d'ordinanza la prova del bisogno per laboratori, case per invalidi e centri diurni. I Cantoni sono ora tenuti ad includere queste istituzioni nella pianificazione cantonale o intercantonale, seguendo criteri quantitativi e qualitativi. Questa pianificazione va poi presentata all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che decide se accettarla o meno. L'UFAS può anche approvarla con riserve e/o aggiungervi condizioni. La decisione di ammettere o meno un'istituzione nella pianificazione cantonale del fabbisogno spetta essenzialmente al Cantone in cui essa ha sede.

In questo modo i contributi alla costruzione e alle spese d'esercizio saranno versati solo se l'istituzione che ne fa domanda è inserita nella pianificazione cantonale o intercantonale ed è approvata dall'Ufficio federale. Il nuovo disciplinamento rafforza la posizione dei Cantoni: visto che possono decidere quali richieste inoltrare all'Ufficio federale nell'ambito della pianificazione del fabbisogno, hanno la possibilità di orientare l'offerta delle prestazioni. Inoltre, tra qualche tempo l'Ufficio federale potrà disporre di uno sguardo panoramico, a livello nazionale, sull'offerta pianificata e quindi di uno strumento per controllare i costi.

La pianificazione del fabbisogno ha radicalmente mutato la procedura per la concessione di contributi alla costruzione e alle spese d'esercizio. Dato che la modifica è di una certa portata, la pianificazione va ora sancita a livello di legge.

Se l'Ufficio federale non approva la pianificazione del fabbisogno o la approva solo con riserve e/o aggiungendovi condizioni, i Cantoni possono inoltrare ricorso presso un'istanza indipendente dall'Amministrazione, che sarà d'ora in poi competente per i ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio federale nel settore delle prestazioni collettive (cfr. n. 235).

222 Base legale per il finanziamento di rilevamenti statistici, di analisi degli effetti e dell'informazione del pubblico sui progetti in corso

222.1 Base legale per il finanziamento di rilevamenti statistici e di analisi degli effetti

Anche nel settore delle prestazioni collettive è possibile rilevare un aumento delle spese dell'AI (cfr. a questo n. 113.2 tavola 1, n. 114.1 tavola 2 e n. 114.3). L'AI non è oggi in grado di controllare l'impiego dei fondi che mette a disposizione. Non dispone inoltre dei mezzi finanziari per procedere a rilevamenti statistici – ad esempio nel settore dei contributi alle istituzioni e organizzazioni che si occupano degli invalidi – o alle relative analisi degli effetti, al contrario delle altre assicurazioni sociali: una disposizione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS 837.0), ad esempio, prevede lo stanziamento di sussidi per il promovimento della ricerca sul mercato del lavoro (art. 73 LADI). Anche la legge sull'assicurazione malattie comprende disposizioni concernenti la vigilanza e le statistiche (art. 21 e 23 LAMal; RS 832.10), poi concretizzate nell'ordinanza (cfr. soprattutto art. 32 OAMal, che disciplina lo svolgimento delle analisi degli effetti).

I primi passi verso un orientamento dei prezzi sono già stati fatti introducendo la prova del bisogno per le istituzioni di aiuto agli invalidi (cfr. n. 221). Dall'inizio del 1997 una corrispondente prova del bisogno per organizzazioni private di aiuto agli invalidi è stata inclusa nell'ordinanza (art. 108 OAI). Questi due provvedimenti intendono migliorare il controllo e permettere all'AI di disporre di una panoramica sull'utilizzazione dei sussidi che mette a disposizione, ma non sono sufficienti.

Chiediamo quindi che sia istituita una base legale che permetta all'AI di finanziare rilevamenti statistici e analisi degli effetti, ad esempio ricerche sullo sviluppo di strumenti per il controllo delle spese dell'assicurazione o analisi che spieghino l'aumento del numero di beneficiari di rendite AI.

La seconda parte della revisione prevede altri provvedimenti concreti nei settori del controllo dei costi e delle tariffe per le prestazioni dell'AI.

222.2 Base legale per il finanziamento di un sistema di informazione del pubblico a livello nazionale

Come l'AVS, anche l'AI deve continuamente informare sulle sue condizioni di assicurazione, così che eventuali diritti possano essere fatti valere. Secondo l'articolo 57 LAI, l'informazione del pubblico spetta agli Uffici AI, mentre i relativi costi sono assunti dall'assicurazione. Tuttavia, si fa sempre più palese che l'obbligo di informare a livello cantonale non permette di coprire tutti i bisogni. In un'assicurazione federale esistono anche settori dove un lavoro di informazione a livello nazionale, operato dalla Confederazione, è più sensato ed efficace di singole informazioni a livello cantonale. L'informazione a livello nazionale potrebbe ad esempio entrare in gioco nel caso di progetti di legge, o per fornire informazioni riguardanti la limitazione dell'AI rispetto ad altre assicurazioni sociali oppure per redigere studi di base sull'immagine dell'AI. Questo tipo di informazione dovrebbe essere realizzato soprattutto con risorse esterne alla Confederazione e con fondi dell'assicurazione.

23 Altri punti della revisione che non si ripercuotono sui costi

231 Precisazione della nozione d'invalidità dell'articolo 4 LAI

Il testo italiano dell'articolo 4 LAI in vigore dà la definizione seguente della nozione d'invalidità: incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica o psichica. Le versioni tedesca e francese di detto articolo parlano invece di danno alla salute fisica o mentale («körperlichen und geistigen Gesundheitsschäden», «atteintes à la santé physique ou mentale»). I danni alla salute psichica sono equiparati, secondo la giurisprudenza attuale, ai danni alla salute mentale. Gli ambienti vicini alle persone handicappate ritengono che tale prassi svantaggi ingiustamente i malati psichici. Essi desiderano che si iscrivano chiaramente nella legge le differenti categorie di malattie. Nella versione italiana si introduce quindi la distinzione tra danni alla salute mentale e danni alla salute psichica, mentre nelle versioni tedesca e francese oltre ai danni alla salute fisica e mentale, si menzionano espressamente i danni alla salute psichica («psychischen Gesundheitsschäden», «atteintes à la santé psychique»).

Si terrà conto in tal modo della prassi amministrativa e giudiziaria corrente. La legge per l'invalidità non subirà alcuna modifica materiale. Non è tuttavia necessario introdurre nella legge una definizione dei danni alla salute psichica e mentale. Come per gli altri danni alla salute, per essere riconosciuti devono essere invalidanti e compromettere la capacità al guadagno a lungo termine.

232 Modifica delle condizioni di rifiuto o di diminuzione delle prestazioni pecuniarie

Secondo il tenore dell'articolo 7 LAI, le prestazioni pecuniarie possono essere rifiutate, diminuite o soppresse durevolmente o temporaneamente, se l'assicurato intenzionalmente o per negligenza grave o commettendo un crimine o un

delitto, ha cagionato o aggravato la propria invalidità. Se i congiunti hanno cagionato o aggravato l'invalidità dell'assicurato nello stesso modo, le loro prestazioni sono pure ridotte.

In seguito a una decisione del Tribunale federale delle assicurazioni (TFA) del 1993²⁶⁾, l'AI non può più ridurre le prestazioni in caso di negligenza grave. Il TFA ha motivato la sua decisione con l'applicabilità diretta delle disposizioni di carattere internazionale relative alle diminuzioni delle prestazioni qualora il rischio assicurato sia causato da un comportamento colpevole. Il diritto nazionale contrario è stato dichiarato nullo a partire dalla data in cui è stata emessa la decisione del TFA menzionata.

Nella prassi, l'amministrazione ha tenuto conto di questa decisione di principio, da un lato evitando di procedere a nuove riduzioni fondate sulla negligenza grave, dall'altro sopprimendo mediante revisione le riduzioni esistenti. Le disposizioni della LAI relative alla riduzione delle prestazioni pecuniarie in caso di negligenza grave sono diventate lettera morta dopo la citata decisione del TFA. Di conseguenza, proponiamo l'adeguamento di tali prescrizioni al diritto internazionale, di rango superiore. In futuro, quindi, si prenderà in considerazione una riduzione delle prestazioni pecuniarie solo se l'assicurato ha cagionato o aggravato la propria invalidità intenzionalmente o commettendo un crimine o un delitto.

233 Introduzione a livello di legge di un tribunale arbitrale per le controversie in materia di tariffe

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali conclude convenzioni tariffarie con il corpo medico, le associazioni professionali del settore sanitario, le istituzioni che eseguono provvedimenti d'integrazione e i fornitori di mezzi ausiliari (art. 27 LAI). Mediante l'introduzione di una clausola nella convenzione, le parti possono prevedere una commissione paritetica di accomodamento e/o un tribunale arbitrale per giudicare le contestazioni. Oggi, tuttavia, nella maggior parte delle convenzioni tariffarie non esistono tali clausole, di conseguenza la procedura in caso di conflitti non è chiara. Nell'assicurazione malattie, infortuni e militare, contrariamente all'assicurazione invalidità, la competenza e la procedura dei tribunali arbitrali sono disciplinate in modo esaustivo nella legge. Le disposizioni in materia prevedono la competenza di un tribunale arbitrale cantonale composto da un presidente neutrale e da un rappresentante di ogni parte. Per il resto, il Cantone designa il tribunale arbitrale e disciplina la procedura.

Una regolamentazione esplicita dell'arbitrato nella legge sull'assicurazione per l'invalidità non comporterebbe svantaggi né per l'assicurazione invalidità né per le parti. Al contrario, una regolamentazione legale contribuirebbe in modo determinante alla certezza del diritto, poiché l'elaborazione concreta della procedura arbitrale non sarebbe più lasciata alle parti. Non è necessario istituire nuove istanze; i tribunali arbitrali già in carica per l'assicurazione malattie, infortuni e militare potrebbero esercitare le loro funzioni anche nell'ambito del-

²⁶⁾ DTF 119 V 171

l'assicurazione invalidità. Per questo motivo sarebbe pure auspicabile procedere a un'armonizzazione in particolare con la legislazione sull'assicurazione infortuni e l'assicurazione militare, visto che l'assicurazione invalidità conclude convenzioni tariffarie nel settore dei provvedimenti sanitari insieme all'assicurazione infortuni e all'assicurazione militare. L'arbitrato sarebbe disciplinato in modo uniforme per tutte e tre le assicurazioni e l'assicurazione per l'invalidità non dovrebbe prevedere alcuna regolamentazione contrattuale particolare.

Nei casi particolari in cui i fornitori di prestazioni sono stabilimenti intercantionali di diritto pubblico, la nuova formulazione dell'articolo 27^{bis} non impedisce ai Cantoni interessati di istituire un tribunale arbitrale intercantonale per giudicare le controversie tra tali stabilimenti e l'AI.

I costi degli oneri supplementari dei tribunali arbitrali sono assunti dai Cantoni, come per l'assicurazione infortuni e militare.

234 Introduzione di una procedura d'opposizione

Conformemente al diritto vigente, introdotto nel 1987, prima di pronunciarsi sul rifiuto di una domanda di prestazioni o sul ritiro o la riduzione di prestazioni correnti, l'ufficio AI deve dare all'assicurato, o al suo rappresentante, la possibilità di esprimersi, oralmente o per scritto, sul progetto di liquidazione del caso e di consultare l'incarto. Si può rinunciare all'audizione se manifestamente l'assicurazione non è obbligata a effettuare prestazioni (art. 73^{bis} OAI). Nella decisione preliminare, l'assicurazione comunica all'assicurato l'inizio e il genere della prestazione. In caso di rendita, gli assicurati sono per esempio informati circa la data a partire dalla quale possono far valere il loro diritto a un quarto della rendita, alla metà o alla rendita intera. L'importo della rendita AI mensile è fissato solo in seguito dalla cassa di compensazione e comunicato all'assicurato mediante decisione, dopo che sono stati determinati la durata e l'ammontare dei contributi.

La procedura di audizione va sostituita con una procedura di opposizione. Ne consegue che in futuro l'ufficio AI comunicherà all'assicurato le sue decisioni con le indicazioni sul genere e l'ammontare della prestazione, direttamente mediante decisione formale. Gli interessati potranno fare opposizione presso l'ufficio AI. L'amministrazione sentirà l'assicurato e pronuncerà una decisione sull'opposizione che potrà essere impugnata dall'assicurato dinanzi all'istanza di ricorso cantonale.

L'introduzione di una procedura d'opposizione è giustificata in particolare dalla prospettiva di migliorare il coordinamento in seno ai diversi rami delle assicurazioni sociali. Tale procedura è applicata già da molti anni nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare. Anche il disegno di legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) prevede per principio la procedura d'opposizione per le assicurazioni sociali ad essa assoggettate²⁷⁾. I dubbi in merito all'applicabilità di una procedura d'op-

²⁷⁾ Cfr. art. 58 del disegno di legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA).

posizione nell'AI²⁸⁾ sollevati nel corso delle deliberazioni sulla LPGA concernevano la vecchia organizzazione dell'AI. Dopo l'introduzione degli uffici AI nell'ambito della 3^a revisione dell'AI, tali dubbi sono infondati, poiché tutti i Cantoni hanno istituito i nuovi uffici AI che hanno sia la competenza materiale sia quella decisionale.

L'onere amministrativo connesso alla procedura di audizione può essere leggermente ridotto con la procedura d'opposizione. Quest'ultima è volta infatti a semplificare e a migliorare la protezione giuridica nella fase del procedimento interna all'amministrazione. Rispetto alla procedura d'audizione, quella d'opposizione non riduce le possibilità d'impugnazione a disposizione degli assicurati. Inoltre, la procedura d'opposizione allevia il lavoro delle autorità giudiziarie – in particolare quello delle istanze cantonali di ricorso – poiché numerosi casi potranno essere risolti già a livello amministrativo senza che sia interpellata l'istanza giudiziaria. Il fatto che le parti possano esprimersi sulla decisione degli uffici AI soltanto nel corso della procedura d'opposizione non viola le esigenze del diritto federale relative al diritto di audizione. Secondo le prescrizioni procedurali in vigore, un'autorità non è tenuta a sentire le parti prima di prendere una decisione impugnabile mediante opposizione²⁹⁾. Intendiamo inoltre istituire una procedura d'opposizione favorevole per quanto possibile agli assicurati. Come nell'assicurazione contro gli infortuni³⁰⁾, anche nell'AI occorre prevedere a livello di ordinanza la possibilità di presentare un'opposizione orale, durante un colloquio personale.

Per principio, la procedura d'opposizione è sempre giustificata qualora la decisione implichi un certo margine d'apprezzamento. Quest'ultimo esiste in numerose decisioni prese dagli uffici AI, per esempio in merito alla valutazione dell'invalidità. La stessa situazione si presenta nell'assicurazione contro gli infortuni e nell'assicurazione militare. La situazione è invece diversa nell'AVS e nelle IPG, dove le casse di compensazione non hanno nessun potere d'apprezzamento. Sia nella determinazione dei contributi sia nel calcolo della rendita nell'AVS o nella determinazione delle indennità nelle IPG, una procedura d'opposizione contribuirebbe unicamente a ritardare la procedura di ricorso. Inoltre, secondo la giurisprudenza in vigore le casse di compensazione hanno già la possibilità, nella procedura di ricorso, di rivedere sulle decisioni errate sino all'invio della loro presa di posizione³¹⁾. È quindi opportuno rinunciare a introdurre una procedura d'opposizione nell'AVS e nelle IPG.

L'elaborazione di decisioni pronunciate su opposizione impone elevate esigenze agli uffici AI e comporta un aumento del lavoro giuridico a livello amministrativo. Se si considera lo sgravio degli uffici AI e delle istanze giudiziarie cantonali sul piano amministrativo, non dovrebbe risultare in definitiva alcun onere supplementare.

²⁸⁾ Cfr. Rapporto della Commissione del Consiglio degli Stati sulla LPGA del 27 settembre 1990, p. 78: «Di fatto, una procedura generale d'opposizione ha suscitato alcune obiezioni. Si è ad esempio notato che per la valutazione dell'invalidità nell'assicurazione per l'invalidità, secondo la legge in vigore, è competente la commissione dell'AI e non la cassa di compensazione, incaricata di emanare decisioni secondo la vigente legge».

²⁹⁾ Cfr. art. 30 cpv. 2 lett. b della legge federale sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021)

³⁰⁾ Cfr. art. 130 dell'ordinanza sull'assicurazione contro gli infortuni (OAINF; RS 832.202)

³¹⁾ A condizione che l'ordinanza cantonale sulla procedura di ricorso o la prassi giudiziaria conosca una disposizione analoga all'articolo 58 PA (DTF 103 V 107).

235 Procedura nell'ambito delle prestazioni collettive

Le decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali potevano sinora essere trasmesse al Dipartimento federale dell'interno in qualità di istanza di ricorso interna all'amministrazione. L'introduzione della pianificazione del fabbisogno (cfr. n. 221) e degli strumenti supplementari previsti per il controllo dei costi (cfr. n. 222.1) è connessa con un aumento della competenza e del numero delle decisioni dell'ufficio federale. È quindi giustificato istituire una nuova istanza di ricorso indipendente dall'amministrazione per le prestazioni collettive, auspicata anche dal TFA. Siamo incaricati di istituire il tribunale e di disciplinarne l'organizzazione e la procedura.

Tale istanza di ricorso giudiziaria deve essere competente in prima istanza per i ricorsi contro le decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali nell'ambito delle prestazioni collettive: approvazione delle pianificazioni del fabbisogno, dei contributi ecc. Un diritto di ricorso contro le decisioni in materia di pianificazione dell'ufficio federale è attribuito in particolare ai Cantoni.

Contro le decisioni di tale istanza di ricorso può essere interposto ricorso di diritto amministrativo presso il TFA. La legittimazione a ricorrere va riconosciuta per principio anche all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, poiché nella sua qualità di organo d'esecuzione dell'assicurazione è in ogni caso interessato da una decisione delle autorità di ricorso di prima istanza in materia di prestazioni collettive dell'AI.

Sarà opportuno esaminare se i citati compiti assegnati all'istanza di ricorso non possano essere affidati a un'autorità di ricorso già esistente.

236 Supplemento alla 10^a revisione dell'AVS: estensione del diritto ai mezzi ausiliari nell'AVS ai beneficiari di prestazioni complementari

Prima dell'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS, solo i beneficiari di una rendita AVS avevano diritto a un assegno per grandi invalidi e ai mezzi ausiliari dell'AVS (cfr. art. 43^{bis} e 43^{ter} LAVS nella versione precedente la 10^a revisione dell'AVS). In seguito all'entrata in vigore della 10^a revisione dell'AVS, il 1° gennaio 1997, le rendite straordinarie assoggettate ai limiti di reddito sono state trasferite nel sistema delle prestazioni complementari. Affinché le persone che beneficiano esclusivamente di una prestazione complementare al posto di una rendita straordinaria possano anche in futuro far valere un diritto a un assegno per grandi invalidi dell'AVS, il diritto a tale assegno è stato esteso. Dal 1° gennaio 1997, anche i beneficiari di una prestazione complementare che sono domiciliati e soggiornano abitualmente in Svizzera possono beneficiare di un assegno per grandi invalidi dell'AVS.

Erroneamente, non si è proceduto ad un adeguamento analogo delle condizioni di attribuzione dei mezzi ausiliari dell'AVS. Oggi rimediamo a questa omissione. Di conseguenza, in futuro anche i beneficiari di prestazioni complementari avranno diritto ai mezzi ausiliari dell'AVS.

24 Primi provvedimenti relativi al finanziamento supplementare

241 Osservazioni generali

Per raggiungere l'obiettivo del consolidamento finanziario dell'assicurazione per l'invalidità, è necessario da un lato estinguere i debiti e dall'altro garantire il futuro finanziamento delle spese correnti. L'AI deve disporre dei mezzi necessari per adempiere i compiti che le sono prescritti dalla legge.

L'indennità per perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile (IPG) presenta bilanci sempre più in attivo. Alla fine del 1997, nel fondo di compensazione delle IPG vi saranno 4,8 miliardi di franchi. L'obiettivo delle assicurazioni sociali non può consistere nel sovrafinanziamento di talune assicurazioni e nell'indebitamento di altre. Per questo motivo, per risanare le finanze dell'AI proponiamo di trasferire mezzi finanziari dal fondo di compensazione delle IPG all'AI.

Intendiamo applicare i primi provvedimenti relativi al finanziamento supplementare dell'AI già all'inizio del 1998. Prevediamo i due provvedimenti seguenti:

- trasferimento di capitali dal fondo di compensazione delle indennità per perdita di guadagno all'assicurazione per l'invalidità (cfr. n. 242);
- trasferimento temporaneo di contributi delle indennità per perdita di guadagno a favore dell'assicurazione per l'invalidità (cfr. n. 243).

Questi due trasferimenti sono provvedimenti anticipati della prima parte della quarta revisione dell'AI. Saranno realizzati mediante due decreti federali di obbligatorietà generale. Il fatto che l'entrata in vigore sia fissata per l'inizio del 1998 presuppone che i provvedimenti siano trattati, in procedura straordinaria, da entrambe le Camere nel corso della stessa sessione in virtù dell'articolo 11 della legge sui rapporti fra i Consigli³²⁾.

È evidente che in caso di trasferimento di fondi dalle IPG all'AI, il livello minimo legale del fondo di compensazione delle IPG non deve essere inferiore alla metà dell'importo delle spese annue.

I calcoli seguenti presuppongono inoltre che nel 2002 l'AI beneficerà di introiti supplementari mediante l'attribuzione di una parte della percentuale dell'imposta sul valore aggiunto determinata dall'evoluzione demografica. Tali introiti supplementari previsti sono tuttavia oggetto di un messaggio separato³³⁾.

Siamo consapevoli che per risanare a medio e a lungo termine le finanze dell'AI occorrono altri introiti, per esempio mediante un aumento dei contributi (cfr. n. 322). Tuttavia, vista l'attuale situazione economica, intendiamo in un primo tempo limitarci al finanziamento supplementare mediante le risorse finanziarie delle IPG.

³²⁾ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli; RS 171.11)

³³⁾ Cfr. messaggio del 1° maggio 1997 relativo all'aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI.

242 Trasferimento di capitali dal fondo di compensazione delle IPG all'AI a partire dal 1° gennaio 1998

Riteniamo che l'obiettivo prioritario della revisione sia quello di estinguere il più rapidamente possibile i debiti dell'AI, in modo da sopprimere senza indugio l'onere degli interessi. Ciò è importante soprattutto per gli enti pubblici, poiché secondo l'articolo 78 LAI devono assumersi la metà di tali interessi (Confederazione 37,5%, Cantoni 12,5%). Gli interessi passivi ammontavano a 32 milioni di franchi alla fine del 1994, a 56 milioni alla fine del 1995 e a 74 milioni alla fine del 1996 e continueranno ad aumentare.

Per non mettere in pericolo né il bilancio delle IPG né il livello del fondo di compensazione delle IPG è possibile, secondo i calcoli, trasferire 2,2 miliardi di franchi dal fondo di compensazione delle IPG all'AI.

L'idea di trasferire capitali da un fondo a un altro non è nuova. Già il 24 marzo 1947, le Camere federali decisero di suddividere tra 8 fondi diversi il patrimonio del fondo dell'ordinamento degli assegni per perdita di salario e di guadagno e di quello degli assegni agli studenti («precursore» delle IPG) durante il periodo del servizio attivo e che ammontava a quell'epoca a circa un miliardo di franchi. La maggior parte, circa 400 milioni di franchi, fu versata all'AVS³⁴.

Vista la forte crescita annua dell'onere finanziario degli interessi passivi per l'assicurazione e per la Confederazione e i Cantoni, il trasferimento di capitali va effettuato già all'inizio del 1998. Visto il termine di referendum di 100 giorni, l'entrata in vigore del decreto federale di obbligatorietà generale è possibile soltanto a partire dal 1° febbraio 1998. Il trasferimento di capitali sarà tuttavia effettuato retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998.

243 Trasferimento dell'uno per mille del salario dalle IPG all'AI a partire dal 1° gennaio 1998

Nel contempo, a partire dal 1° gennaio 1998, è necessario trasferire l'uno per mille del salario dalle IPG all'AI. Di conseguenza, l'aliquota dei contributi IPG scenderà dall'attuale 0,3 per cento allo 0,2 per cento e contemporaneamente quella dell'AI per le persone che esercitano un'attività lucrativa aumenterà dall'1,4 all'1,5 per cento. L'onere globale dei contributi alle assicurazioni sociali resta quindi costante con questa operazione puramente contabile.

Per evitare che il fondo di compensazione delle IPG subisca una perdita eccessiva, l'uno per mille prelevato sui salari sarà restituito alle IPG entro l'inizio del 2005.

Il trasferimento deve essere disciplinato da un decreto federale di obbligatorietà generale con validità limitata alla fine del 2004. Come per il trasferimento di capitale (cfr. n. 242.2), l'urgenza di tale provvedimento è dimostrata, secondo il nostro parere, dalla forte crescita dell'onere degli interessi per l'assicurazione, la Confederazione e i Cantoni. Visto il termine di referendum di 100

³⁴ Cfr. decreto federale del 24 marzo 1947 che istituisce speciali fondi prelevati dalle entrate dei fondi centrali di compensazione, RS 834.2

giorni, l'entrata in vigore del decreto federale di obbligatorietà generale è possibile soltanto a partire dal 1° febbraio 1998. Il trasferimento dei contributi avverrà tuttavia retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998.

25 Domande di revisione non tenute in considerazione

Visto che l'obiettivo primario della quarta revisione dell'AI consiste nel consolidare le finanze dell'AI, nella prima parte rinunciamo a tutti i provvedimenti volti ad estendere il settore delle prestazioni dell'AI. Tra i punti di revisione presentati al momento della consultazione sulla prima parte abbandoniamo la proposta di abrogare i sussidi per le spese di trasporto di cui all'articolo 109^{bis} OAI, che era stata accolta positivamente nel corso della consultazione. Intendiamo tuttavia integrare tale provvedimento nel contesto della perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni (cfr. n. 123), come auspicato da diversi partecipanti alla consultazione e per consolidare la garanzia del futuro sovvenzionamento da parte dei Cantoni.

Il presente messaggio non si occupa dei provvedimenti della seconda parte della revisione (cfr. n. 115.2) che figurano nel rapporto concernente le linee fondamentali e i punti essenziali della quarta revisione dell'AI. A tale proposito presenteremo un secondo messaggio.

3 Finanziamento e ripercussioni sui costi

31 Ripercussioni finanziarie dei provvedimenti della revisione

311 Osservazioni preliminari

Le seguenti cifre illustrano le ripercussioni finanziarie della prima parte della quarta revisione dell'AI, inclusi gli introiti supplementari derivanti dalla quota della percentuale dell'IVA determinata dall'evoluzione demografica. Le indicazioni relative ai risparmi, ai costi e agli introiti supplementari si intendono come medie annue del periodo compreso tra il 1998 o il 1999 e il 2004.

312 Risparmi dell'AI e costi supplementari per le prestazioni complementari (PC) generati dai provvedimenti di risparmio dell'AI

Tavola 6

Risparmi dell'AI e costi supplementari delle PC generati dai provvedimenti di risparmio dell'AI (media 1999-2004, in mio di fr. all'anno, stato 1997)

Risparmi AI e costi supplementari PC all'anno	Totale	Conto AI ³⁵⁾	Quota Confederazione	Quota Cantoni
<i>Risparmi AI</i>				
Soppressione delle rendite complementari (media dei primi sei anni) ³⁶⁾	74	37	28	9
Soppressione dei quarti di rendita	20	10	8	2
Totale	94	47	36	11
<i>Costi supplementari PC</i>				
Soppressione delle rendite complementari	6		1	5
Trasferimento delle rendite per casi di rigore nelle PC	8		2	6
Totale	14		3	11
Saldo risparmi	80	47	33	0

I risparmi conseguiti dall'AI mediante la soppressione delle rendite complementari aumenteranno progressivamente nel corso del tempo, poiché le rendite complementari correnti saranno accordate sino allo loro estinzione automatica. La garanzia dei diritti acquisiti senza limite di tempo comporta, cinque anni dopo l'entrata in vigore della prima parte della revisione, la soppressione di circa la metà delle rendite complementari versate in virtù del diritto anteriore, mentre 17 anni dopo ne sarà soppresso il 90 per cento. Nel corso dei primi sei anni i risparmi annui ammontano in media a 74 milioni di franchi, 9 milioni dei quali andranno a favore dei Cantoni. I costi supplementari delle prestazioni complementari generati dalla soppressione delle rendite complementari si aggireranno attorno a 6 milioni di franchi all'anno, un milione sarà assunto dalla Confederazione e 5 milioni dai Cantoni. Tale provvedimento permette ai Cantoni di risparmiare globalmente 4 milioni di franchi. Dopo l'estinzione di tutte le rendite complementari correnti, i risparmi dell'AI ammonteranno a circa 235

³⁵⁾ Risparmi che figurano effettivamente sul conto dell'AI dopo deduzione delle quote della Confederazione e dei Cantoni.

³⁶⁾ A lungo termine, i risparmi netti nell'ambito delle rendite complementari ammontano a circa 235 milioni di franchi all'anno, nell'ambito delle PC le spese supplementari si aggireranno attorno ai 18 milioni di franchi all'anno.

milioni di franchi all'anno, mentre le spese supplementari per le prestazioni complementari si aggireranno attorno ai 18 milioni di franchi.

Con la soppressione dei quarti di rendita, l'AI risparmierà 20 milioni di franchi all'anno, 2 dei quali spetteranno ai Cantoni. Il trasferimento delle rendite per casi di rigore nelle prestazioni complementari comporta un aumento delle spese di 8 milioni di franchi. I Cantoni subiranno un aumento dei costi di 4 milioni di franchi.

Nel corso dei primi sei anni, le spese in virtù della LAI registreranno in media una riduzione dell'importo totale delle spese di 94 milioni di franchi all'anno. Tuttavia, tale riduzione comporterà pure una diminuzione corrispondente delle quote della Confederazione e dei Cantoni negli introiti del conto AI, in modo che solo la metà dei risparmi resteranno effettivi per il conto AI, ossia 47 milioni di franchi all'anno. La Confederazione conseguirà un risparmio netto di 33 milioni di franchi all'anno, per i Cantoni il saldo è nullo.

313 Introiti supplementari dell'AI

Il trasferimento unico di capitali dal fondo di compensazione delle IPG all'AI all'inizio del 1998 per un importo di 2,2 miliardi di franchi è utilizzato per estinguere i debiti dell'AI. Inoltre, il trasferimento di contributi delle IPG all'AI e gli introiti supplementari provenienti dall'imposta sul valore aggiunto, comporteranno per l'AI i seguenti introiti supplementari:

Introiti supplementari dell'AI 1998-2004

Tavola 7

(in mio di fr., stato 1997)

Introiti supplementari annui

dal 1998

Trasferimento dell'uno per mille del salario dalle IPG all'AI	225
---	-----

dal 2002

Trasferimento dell'uno per mille di IVA dall'AVS all'AI	119 ³⁷⁾
---	--------------------

314 Interessi passivi dell'AI

Nel 1997, gli interessi passivi dell'AI ammonteranno probabilmente a 98 milioni di franchi (cfr. tavola 1 dell'allegato). Grazie al trasferimento di capitali e all'uno per mille del salario supplementare proveniente dalle IPG, dal 1998 al 2004 sarà possibile risparmiare in media 134 milioni di franchi d'interessi all'anno. La Confederazione risparmierà annualmente 50 milioni di franchi e i

³⁷⁾ Introiti che spetteranno effettivamente all'AI. Dei 190 milioni dell'uno per mille di IVA, a causa dell'onere derivante dall'evoluzione della piramide demografica, il 37,5 per cento, ossia 71 milioni, vanno alla Confederazione.

Cantoni 17 milioni. In media, occorreranno ancora 105 milioni di franchi all'anno per gli interessi passivi (Confederazione 39 mio di fr.; Cantoni 13 mio di fr.). Sarebbe possibile ridurre gli interessi passivi soltanto riscuotendo contributi supplementari. Una riscossione supplementare pari al 3 per mille del salario a partire dal 1999 ridurrebbe, per esempio, l'onere degli interessi passivi dell'AI a 25 milioni di franchi all'anno.

32 Ripercussioni dei provvedimenti di risparmio e del finanziamento supplementare sulle finanze

321 Calcolo delle finanze

Il calcolo delle finanze (cfr. tavole 1 e 2 dell'allegato) si basa sul nuovo scenario relativo all'evoluzione demografica, secondo lo scenario di base «Tendenza» (Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 1995-2050, UST, 1996). Per quanto concerne l'evoluzione dei prezzi e dei salari, le ipotesi fino al 2001 corrispondono ai dati dell'Amministrazione federale delle finanze per il preventivo 1998 e la pianificazione finanziaria 1999-2001. In merito all'evoluzione ulteriore, ci fondiamo sui dati dello scenario di riferimento del gruppo di lavoro IDA FiSo³⁸⁾³⁹⁾.

I dati a partire dal 1997 tengono conto del rincaro, ossia corrispondono all'indice dei prezzi del 1997. Per il 1996 si tratta dei dati del conto d'esercizio dell'AI. Visto che si tiene conto solo della crescita reale, le spese aumentano solo debolmente o addirittura diminuiscono negli anni in cui non si procede ad un aumento delle rendite (anni pari).

322 Finanze dell'AI

Indichiamo separatamente i risparmi risultanti dalla prima parte della revisione, per le spese, e i contributi AI supplementari, per gli introiti. Per valutare le finanze, le cifre più indicative sono lo stato del conto di capitale in per cento delle spese e il tasso di contribuzione d'equilibrio. Quest'ultimo corrisponde al-

³⁸⁾ Gruppo di lavoro interdepartimentale «Finanziamento delle assicurazioni sociali», Rapporto sulle prospettive di finanziamento delle assicurazioni sociali, Berna, giugno 1996, p. 141.

³⁹⁾ Le cifre del presente messaggio si differenziano da quelle del rapporto del gruppo di lavoro IDA FiSo per i seguenti motivi: Nel rapporto IDA FiSo l'evoluzione delle spese e degli introiti secondo lo scenario di riferimento si basa dal 1995 sull'evoluzione dei salari reali dell'uno per cento. L'evoluzione economica ripresa nel presente messaggio (in media una crescita zero fino al 2001 e un'evoluzione dei salari reali dell'uno per cento per gli anni seguenti) corrisponde in media a un'evoluzione dei salari reali dello 0,5 per cento su cui si fonda lo scenario «crescita inferiore» del rapporto IDA FiSo (p. 141). Infine, le ipotesi concernenti l'evoluzione demografica si basano sullo scenario «tendenze» che fa ormai testo per i calcoli dell'Amministrazione federale. Tale scenario si differenzia dal precedente scenario «Integrazione» (Scenari sull'evoluzione della popolazione svizzera, dal 1995 al 2050, p. 45) grazie all'abbandono dell'ipotesi secondo la quale la diminuzione della popolazione attiva potenziale della Svizzera sarà compensata dall'immigrazione. Le nuove ipotesi sull'evoluzione demografica comportano un debole peggioramento di quelle relative alla situazione finanziaria dell'assicurazione.

l'aliquota dei contributi, necessaria – tenuto conto del contributo dell'ente pubblico – per finanziarie effettivamente le spese. Come mostrano le finanze, senza modifiche supplementari, a lungo termine sarà necessaria un'aliquota dei contributi del 2,1 per cento del salario. L'uno per cento di IVA può rimpiazzare lo 0,88 per cento del salario.'

Secondo la tavola 1, i debiti dell'assicurazione aumentano di nuovo rapidamente dopo il 1998 e raggiungono alla fine del 2001 il 28 per cento delle spese annue. Tale condizione corrisponde alla situazione finanziaria esistente nel 1997, ossia prima dell'estinzione dei debiti.

Siamo coscienti che le finanze dell'AI non possono essere risanate con i trasferimenti di fondi dalle IPG all'AI proposti nel presente messaggio. Per ottenere a medio e lungo termine un bilancio equilibrato dell'AI, sarebbe opportuno aumentare l'aliquota dei contributi AI di almeno 3 per mille del salario a partire dal 1999. In tal modo, i debiti dell'AI potrebbero essere praticamente ammortizzati entro la fine del 2004. Più a lungo termine, l'AI necessiterà nel 2005 di nuovi introiti supplementari pari al 4 per mille dell'imposta sul valore aggiunto⁴⁰.

323 Finanze delle IPG

La colonna «Fondo IPG in per cento delle spese» della tavola 2 dell'allegato fornisce un'indicazione sulla situazione finanziaria dell'assicurazione. La legge prescrive che questo fondo non debba essere inferiore alla metà delle spese annue. Le perdite che subirà in seguito al trasferimento di capitali e al trasferimento dell'uno per mille del salario lo ridurranno, entro il 2004, ad una cifra pari al 150 per cento delle spese annue. Entro il 2010 diminuirà fino a raggiungere una cifra pari alle spese annue.

4 Parte speciale: Commento alle singole disposizioni

41 Modifica della LAI

Articolo 4 Invalidità

Per maggior chiarezza, il *capoverso 1* dei testi tedesco e francese oltre ai danni alla salute fisica e mentale menzionerà espressamente il danno alla salute psichica come causa di un'incapacità al guadagno. Tuttavia la modifica del testo

⁴⁰ Sarà possibile decidere in merito al genere e all'importo di tali introiti supplementari soltanto quando il gruppo IDA FiSo 2 avrà presentato i risultati dei suoi lavori e la nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni sarà determinata. L'utilizzazione di fondi dell'imposta sul valore aggiunto derivanti da una parte degli introiti supplementari determinati dall'evoluzione demografica (cfr. messaggio del 1° mag. 1997 relativo all'aumento dell'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI) sarebbe inoltre possibile solo se fosse precedentemente istituita una base costituzionale. Un aumento dell'aliquota dell'IVA si ripercuote sull'indice nazionale dei prezzi al consumo. Un aumento del 4 per mille di IVA comporta un rincaro potenziale pari a circa 0,2 punti percentuali.

non comporta alcuna modifica del contenuto materiale della disposizione, poiché già nel diritto vigente i danni alla salute psichica erano sussunti sotto il termine generico di danni alla salute mentale. Questi ultimi formeranno d'ora in poi una categoria separata che raggrupperà tutti i tipi di sviluppi intellettuali incompleti dovuti a una lesione congenita o acquisita. La definizione attuale di invalidità psichica resta applicabile. Si tratta di una perturbazione emozionale o cognitiva cronica causata da fattori endogeni o esogeni, che si manifesta durante un lungo periodo o in modo permanente e si ripercuote a livello professionale o sociale sotto forma di un importante disturbo del controllo e dell'adattamento (diminuita capacità di controllo e adattamento). Anche nella versione italiana si menzionerà ora espressamente il danno alla salute mentale e il danno alla salute psichica.

Articolo 5 Casi speciali

La precisazione dei danni alla salute nell'articolo 4 richiede pure un adeguamento del tenore dell'articolo 5 *capoverso 2*, poiché la nozione di invalidità è applicata a tutte le classi di età degli assicurati.

Articolo 7 Soppressione o diminuzione delle prestazioni

Il testo dei *capoversi 1 e 2* è adeguato alla giurisprudenza più recente del TFA, secondo la quale un'invalidità causata o aggravata per negligenza grave non costituisce una fattispecie che comporta una riduzione della rendita.

Articolo 27 Collaborazione e tariffe

L'introduzione delle disposizioni relative a un tribunale arbitrale per le controversie tariffali nell'articolo 27^{bis} della legge sopprime la possibilità di istituire contrattualmente commissioni paritetiche di accomodamento e tribunali arbitrali per giudicare le contestazioni. Il *capoverso 2* va quindi abrogato.

L'attuale *capoverso 3* diventa quindi il *capoverso 2*.

Per conformarsi al nuovo contenuto dell'articolo 27, il titolo è adeguato analogamente a quello dell'articolo 56 LAINF (RS 832.20).

Articolo 27^{bis} Controversie

Il *capoverso 1* disciplina il principio secondo cui le controversie tra l'assicurazione per l'invalidità e i fornitori di prestazioni sono giudicate da un tribunale arbitrale istituito dalla legge. La definizione «fornitori di prestazioni» include tutte le persone, gli stabilimenti e i laboratori menzionati nell'articolo 27 *capoverso 1*, che eseguono i provvedimenti d'integrazione dell'assicurazione invalidità, nonché i fornitori di mezzi ausiliari ecc. Tale definizione si trova pure nella legge federale sull'assicurazione malattie (RS 832.10) e nelle modifiche della LAI previste nell'ambito del disegno di legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (allegato alla LPGA).

La formulazione dei *capoversi 2 e 3* si fonda principalmente sulle modifiche della LAI previste nell'ambito del disegno di legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA). Si differenzia solo minimamente dalle disposizioni sull'istituzione di un tribunale arbitrale contenute nella legge

federale sull'assicurazione militare (LAM; RS 833.1) e nella legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20).

Il *capoverso 4* si orienta principalmente sulle formulazioni della LAM e della LAINF.

Articolo 28 Invalidità determinante

La soppressione dei quarti di rendita richiede un adeguamento corrispondente del *capoverso 1*. Per la regolamentazione dei diritti acquisiti, rinviamo alle spiegazioni relative alle disposizioni transitorie.

Il *capoverso 1^{bis}* va abrogato in seguito al trasferimento delle rendite per casi di rigore dall'AI alle prestazioni complementari (cfr. n. 212).

Il *capoverso 1^{ter}* va abrogato in seguito alla soppressione dei quarti di rendita.

Articolo 29 Inizio del diritto

D'ora in poi il diritto alla rendita nasce nel momento in cui l'assicurato presenta un'incapacità permanente al guadagno pari almeno al 50 per cento (invece dell'attuale 40%) o è stato, per un anno e senza notevoli interruzioni, incapace al lavoro per almeno il 50 per cento in media (invece dell'attuale 40%) e presenta un'incapacità al guadagno durevole in tale misura. Il *capoverso 1* va adeguato in tal senso.

Articolo 34 Rendita completiva

Poiché la rendita completiva è stata soppressa (cfr. n. 211), il presente articolo va abrogato. Per quanto concerne la regolamentazione dei diritti acquisiti, rinviamo alle spiegazioni relative alle disposizioni transitorie.

Articolo 38 Importo delle rendite per figli

In seguito all'abrogazione dell'articolo 34, l'articolo 38 disciplina d'ora in poi soltanto l'importo delle rendite per i figli. Il testo è quindi adeguato.

Articolo 68 Statistica, analisi scientifiche, informazione del pubblico

Il presente articolo è completamente nuovo ed entra in vigore al posto dell'articolo 68, abrogato a partire dal 1° gennaio 1985.

Il *capoverso 1* disciplina l'assunzione da parte dell'assicurazione per l'invalidità delle spese delle statistiche e delle analisi circa gli effetti della legge, che non sono effettuate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, ma da servizi esterni incaricati. Sono tuttavia finanziati soltanto i mandati esterni necessari per un'applicazione efficace e razionale dell'assicurazione. Potrebbe rientrare in questo *capoverso* anche l'utilizzazione di mezzi finanziari per analizzare le prestazioni dell'assicurazione per quanto riguarda l'abitazione di invalidi. L'assunzione di tali costi deve effettuarsi secondo criteri predeterminati.

I dettagli concernenti l'allestimento, la valutazione e la pubblicazione di tali lavori, l'accesso ai dati raccolti e la protezione della personalità sono disciplinati nell'ordinanza. In tale ambito va tenuto conto delle disposizioni della legge sulla protezione dei dati (LPD; RS 235.1), segnatamente dell'articolo 22 LPD che disciplina il trattamento dei dati per scopi di statistica.

Il *capoverso 2* disciplina il rimborso delle spese per informare in modo generale e a livello svizzero gli assicurati sull'assicurazione invalidità. Si ispira da un'analogia disposizione della LAVS (art. 95 cpv. 1^{bis} LAVS). Il Consiglio federale determina le spese computabili.

Articolo 69 Rimedi giuridici

L'introduzione della procedura d'opposizione estende di un gradino le modalità di ricorso nell'AI. Il nuovo articolo 69 contiene due *capoversi*.

Il *capoverso 1* disciplina la procedura di impugnazione interna all'amministrazione, la cosiddetta procedura d'opposizione. Il Consiglio federale è inoltre autorizzato a disciplinare i dettagli relativi alle modalità della procedura e a prevedere deroghe al principio della gratuità.

Il *capoverso 2* corrisponde sostanzialmente al testo dell'articolo 69 in vigore, con la differenza che le autorità di ricorso o il Tribunale federale delle assicurazioni non si occuperanno più delle semplici decisioni, ma unicamente delle decisioni su opposizione. Di conseguenza, il *capoverso 2* disciplina la procedura di diritto amministrativo, dalla contestazione della decisione pronunciata su un'opposizione fino alla decisione del Tribunale federale delle assicurazioni. La legge fissa soltanto le vie legali. Il genere e la modalità dell'opposizione nonché il principio della gratuità, analogamente al regolamento dell'assicurazione infortuni, sono disciplinati a livello di ordinanza. L'ordinanza introdurrà in particolare la possibilità di un'opposizione orale nel corso di un colloquio personale (analogamente all'art. 130 cpv. 1 dell'ordinanza del 20 dic. 1982 sull'assicurazione contro gli infortuni, RS 832.202). Per ragioni di completezza e conformemente alla giurisprudenza costante⁴¹⁾, il *capoverso 2* fa inoltre riferimento all'articolo 96 LAVS (RS 831.10) che dichiara applicabili di cui agli articoli 20-24 della legge sulla procedura amministrativa (RS 172.021).

Articolo 73 Stabilimenti, laboratori e case per invalidi

Il nuovo *capoverso 4* del presente articolo sancisce nella legge la prova del bisogno per i laboratori, le case per invalidi e i centri diurni, già introdotta nell'ordinanza il 1° aprile 1996 (cfr. in particolare art. 100 cpv. 3 e art. 106 cpv. 5 OAI). Per il resto rinviamo al numero 221.

In conformità al nuovo *capoverso 5*, le pianificazioni del fabbisogno presentate dai Cantoni devono essere approvate dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. La decisione può essere subordinata a riserve e/o oneri. Per dare ai Cantoni la possibilità di presentare ricorso, l'Ufficio deve emanare una decisione formale.

Articolo 75^{bis} Rimedi giuridici

Conformemente a quanto esposto nel numero 235, il presente articolo introduce un'autorità giudiziaria di ricorso di prima istanza, che va interpellata prima di adire il Tribunale federale delle assicurazioni in materia di prestazioni collettive.

⁴¹⁾ Cfr. DTF 116 V 265, 110 V 36, 105 V 106

Secondo il *capoverso 1*, sono impugnabili tutte le decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

Per principio sono legittimate a ricorrere tutte le persone interessate dalla decisione dell'Ufficio federale. L'articolo 48 della legge sulla procedura amministrativa (RS 172.021) è applicabile.

Come finora, le decisioni dell'istanza di ricorso possono essere impugunate mediante ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni in qualità di ultima istanza di ricorso. Secondo il *capoverso 3*, è legittimato a ricorrere anche l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

42 Modifica della LAVS

Articolo 43^{ter} Mezzi ausiliari

Con la modifica del *capoverso 1* si procede a un adeguamento che non era stato effettuato in occasione della 10^a revisione dell'AVS (cfr. n. 236).

43 Modifica della LPC

Articolo 2c Invalidi

In seguito alla soppressione dei quarti di rendita e al trasferimento nelle PC delle rendite per casi di rigore, occorre ridefinire il diritto alle prestazioni complementari. Le persone che presentano un grado d'invalidità pari almeno al 40 per cento conformemente alla LAI, avranno diritto alle prestazioni secondo l'articolo 2 della legge sulle prestazioni complementari (LPC; RS 831.30). Per il resto rinviamo al numero 212.

44 Disposizioni transitorie relative alla modifica della LAI

a. Garanzia dei diritti acquisiti per i quarti di rendita correnti

Dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge, non si accorderanno più nuovi quarti di rendita. I quarti di rendita assegnati prima del 1° gennaio 1999 saranno versati sino a quando i beneficiari adempieranno le condizioni applicabili sino ad ora.

b. Trasferimento delle rendite per casi di rigore alle prestazioni complementari

Il trasferimento deve essere concluso un anno dopo l'entrata in vigore della prima parte della revisione. Le rendite per casi di rigore dell'AI devono essere versate sino a quando l'organo PC prende la decisione in materia di diritto alle PC, in modo da evitare un'interruzione del versamento delle prestazioni.

c. Garanzia dei diritti acquisiti per le rendite complete in corso

Dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge, non saranno concesse nuove rendite complete. Le rendite complete assegnate prima del 1° gennaio 1999 saranno versate fino a quando i beneficiari adempieranno le condizioni applicabili attualmente.

45 Decreto federale sul trasferimento di capitali del Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno all'assicurazione per l'invalidità

Articoli 1 e 2

Il trasferimento di capitali avviene retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998. Rinviamo inoltre al numero 242.

Articolo 3

Il decreto federale di obbligatorietà generale è la forma adeguata per procedere a un trasferimento di capitale. A causa del termine di referendum di 100 giorni, l'entrata in vigore secondo il *capoverso 2* è possibile solo a partire dal 1° febbraio 1998.

In mancanza di un'autorizzazione nella Costituzione federale, in una legge federale o in un decreto federale di obbligatorietà generale (cfr. art. 7 della legge sui rapporti fra i Consigli, RS 171.11), il decreto federale deve sottostare al referendum. Per questo motivo il *capoverso 3* dichiara espressamente l'assoggettamento al referendum. Il decreto è valido sino al 30 giugno 1998.

Rinviamo inoltre al numero 242.

46 Decreto federale sul trasferimento temporaneo di contributi dall'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno all'assicurazione per l'invalidità

Articolo 1

L'articolo 27 capoverso 2 della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno in caso di servizio militare, servizio civile o servizio di protezione civile (LIPG; RS 834.1) attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire l'ammontare dei contributi. Il presente decreto deroga a questa delega di competenza accordata al Consiglio federale.

Si adeguano sia i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa sia quelli delle persone che non esercitano un'attività lucrativa⁴²⁾.

La modifica avviene retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998. Rinviamo inoltre al numero 243.

⁴²⁾ L'adeguamento di questi ultimi nella lettera b si basa sul valore attuale del contributo minimo degli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa conformemente all'articolo 4 dell'ordinanza 96 del 13 settembre 1995 sugli adeguamenti all'evoluzione dei prezzi e dei salari nell'AVS/AI (RS 831.106). Un'eventuale modifica del contributo minimo durante la durata di validità del decreto federale comporterebbe un adeguamento corrispondente della lettera b.

Articolo 2

Il presente articolo disciplina la modifica provvisoria dell'aliquota dei contributi AI. Si adeguano sia i contributi delle persone che esercitano un'attività lucrativa sia quelli delle persone che non esercitano un'attività lucrativa⁴³⁾.

L'aumento dei contributi avviene retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998. Rinviamo inoltre al numero 243.

Articolo 3

Visto che l'uno per mille ceduto all'AI deve ritornare alle IPG a partire dal 1° gennaio 2005, la durata di validità del decreto federale è limitata alla fine del 2004. Il decreto decadrà non appena il fondo di compensazione delle indennità di perdita di guadagno, secondo l'articolo 28 LIPG (RS 834.1), sarà inferiore alla metà dell'importo delle spese annue.

A causa del termine di referendum di 100 giorni, l'entrata in vigore secondo il *capoverso 2* è possibile solo a partire dal 1° febbraio 1998.

Il decreto federale di obbligatorietà generale è la forma adeguata per procedere a un trasferimento di contributi. In mancanza di un'autorizzazione nella Costituzione federale, in una legge federale o in un decreto federale di obbligatorietà generale (cfr. art. 7 della legge sui rapporti fra i Consigli LRC, RS 171.11), il decreto federale deve sottostare al referendum. Per questo motivo il *capoverso 3* dichiara espressamente l'assoggettamento al referendum.

Rinviamo inoltre al numero 243.

5 Riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

51 Riperussioni finanziarie per la Confederazione

Conformemente agli articoli 77 e 78 LAI, i contributi della Confederazione ammontano al 37,5 per cento delle spese annue dell'AI. Per le PC, la Confederazione versa contributi graduati secondo la capacità finanziaria dei Cantoni pari al minimo al 10 e al massimo al 35 per cento delle spese cantonali annue (art. 9 LPC).

I risparmi realizzati dalla Confederazione con i provvedimenti di risparmio introdotti nell'AI, ammontano nei primi sei anni, a 33 milioni di franchi in media, tenendo conto dei costi supplementari per le PC (cfr. n. 312, tavola 6). I risparmi a lungo termine si aggirano attorno ai 90 milioni di franchi.

Nel 1997, l'onere degli interessi passivi per la Confederazione ammonterà probabilmente a 37 milioni di franchi. Dopo l'esecuzione dei provvedimenti rela-

⁴³⁾ L'adeguamento di questi ultimi nella lettera b si basa sul valore attuale del contributo minimo degli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa conformemente all'articolo 3 dell'ordinanza 96 del 13 settembre 1995 sugli adeguamenti all'evoluzione dei prezzi e dei salari nell'AVS/AI (RS 831.106). Un'eventuale modifica del contributo minimo durante la durata di validità del decreto federale comporterebbe un adeguamento corrispondente della lettera b.

tivi al finanziamento supplementare proposti nel presente messaggio, l'onere degli interessi passivi a carico della Confederazione dal 1998 al 2004 si aggirerà in media attorno a 39 milioni di franchi all'anno⁴⁴⁾.

52 Ripercussioni finanziarie per i Cantoni

La quota dei Cantoni nelle spese annue dell'AI ammonta al 12,5 per cento (art. 77 e 78 LAI). Il 65-90 per cento delle spese per le prestazioni complementari è assunto dai Cantoni (art. 9 LPC).

I provvedimenti di risparmio dell'AI esplicheranno un effetto diverso in funzione della capacità finanziaria dei Cantoni. Complessivamente, nei primi sei anni tali provvedimenti non avranno effetti finanziari per i Cantoni (cfr. n. 312, tavola 6). A lungo termine, i risparmi si aggireranno attorno a 11 milioni di franchi all'anno.

Nel 1997, l'onere degli interessi passivi per i Cantoni ammonterà probabilmente a 12 milioni di franchi. Dopo l'esecuzione dei provvedimenti relativi al finanziamento supplementare proposti nel presente messaggio, l'onere degli interessi passivi a carico dei Cantoni dal 1998 al 2004 si aggirerà in media attorno a 13 milioni di franchi all'anno⁴⁵⁾.

53 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Gli organi d'esecuzione dell'AI (uffici AI) necessiteranno di un leggero rafforzamento degli effettivi dei servizi giuridici (cfr. n. 234). Per il resto, le ripercussioni della prima parte della revisione non dovrebbero aggravare il problema della mancanza di personale nell'amministrazione federale (Ufficio federale delle assicurazioni sociali).

6 Programma di legislatura

Il progetto è integrato nell'obiettivo 9 del programma di legislatura 1995-1999⁴⁶⁾ «Salvaguardia delle basi finanziarie dell'AVS/AI e dell'AD; eliminazione di strutture e procedure dispendiose nella sanità e nella sicurezza sociale».

La quarta revisione dell'AI è inoltre stata integrata nel programma di legislatura 1995-1999 del Consiglio federale sotto la voce «Altri oggetti».

⁴⁴⁾ Ad esempio, un aumento dell'aliquota dei contributi AI pari allo 0,3 per mille del salario nel 1999 (cfr. n. 241 e 322) ridurrebbe gli interessi passivi a carico della Confederazione a 9 milioni di franchi all'anno in media.

⁴⁵⁾ Ad esempio, un aumento dell'aliquota dei contributi AI pari allo 0,3 per mille del salario nel 1999 (cfr. n. 241 e 322) ridurrebbe gli interessi passivi a carico dei Cantoni a 3 milioni di franchi all'anno.

⁴⁶⁾ Cfr. rapporto del 18 marzo 1996 sul programma di legislatura 1995-1999, FF 1996 II 281

7 Rapporto con il diritto europeo

71 Prescrizioni della Comunità europea

L'articolo 48 del Trattato CE (Trattato di Roma), che sancisce il principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, implica l'istituzione di un sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale (art. 51 del Trattato CE). Tale principio, messo in atto dal Regolamento n. 1408/71 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e dal suo regolamento d'applicazione n. 574/72, non persegue l'armonizzazione dei diversi sistemi di sicurezza sociale nella Comunità, ma unicamente il coordinamento di tali sistemi. Gli Stati membri hanno la libertà di determinare la struttura e le caratteristiche dei loro sistemi di sicurezza sociale, con riserva del rispetto di talune condizioni, segnatamente dei tre principi fondamentali sanciti da tali regolamenti: la parità di trattamento tra indigeni e cittadini di altri Stati membri, nonché i rifugiati e gli apolidi, il computo dei periodi di assicurazione effettuati nei diversi Stati, e l'esportazione delle prestazioni di sicurezza sociale in qualsiasi Stato della Comunità. Il campo d'applicazione personale del regolamento n. 1408/71 si estende a tutti i salariati che si spostano all'interno della Comunità europea (CE), a condizione che siano cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea, apolidi o rifugiati, nonché ai loro familiari e superstiti. Tutti sono coperti durante la loro vita attiva e anche dopo il pensionamento o la cessazione della loro attività. Il campo d'applicazione materiale include i settori classici della sicurezza sociale, segnatamente le prestazioni d'invalidità, comprese quelle destinate a mantenere o a migliorare la capacità al guadagno.

Un altro principio fondamentale del diritto comunitario è quello della parità di retribuzione tra donne e uomini previsto dall'articolo 119 del Trattato CE. Si tratta di una parità nel salario (retribuzione ordinaria di base o minimo) e di tutti gli altri benefici corrisposti direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in base al lavoro di quest'ultimo. Tale disposizione è stata messa in atto dalla direttiva 79/7 del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale e la direttiva 86/378 del 24 luglio 1986 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale, nel suo tenore modificato dalla direttiva 96/97 del 20 dicembre 1996.

Il Consiglio ha pure adottato raccomandazioni nell'ambito della politica sociale, segnatamente quelle del 24 giugno 1992 sui criteri comuni relativi a risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale e del 27 luglio 1992 relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale. Tali testi fanno parte del programma d'azione della Commissione per l'attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. La prima raccomandazione si prefigge di riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana. Essa contiene una serie di principi generali e di orientamenti pratici indirizzati agli Stati membri, volti a organizzare il ricono-

scimento e l'attuazione di tale diritto fondamentale. La seconda raccomandazione enuncia una serie di principi e di orientamenti per gli Stati membri allo scopo di raggiungere una convergenza delle politiche nazionali nei seguenti settori: malattia, maternità, disoccupazione, incapacità al lavoro, vecchiaia e famiglia.

72 **Gli strumenti del Consiglio d'Europa**

Il Codice europeo di sicurezza sociale del 16 aprile 1964⁴⁷⁾ è stato ratificato dalla Svizzera il 16 settembre 1977. Il nostro Paese ha accettato segnatamente la parte IX relativa alle prestazioni d'invalidità. Il Codice mira in primo luogo a garantire che le legislazioni nazionali degli Stati contraenti assicurino un certo livello di protezione. In tale modo la rendita d'invalidità assegnata (per il beneficiario tipo con moglie e due figli) deve raggiungere il 40 per cento almeno del guadagno anteriore. Nel caso in cui la legislazione nazionale fissi un importo massimo per la prestazione o il guadagno sulla base del quale è calcolata la prestazione (come la LAI), l'importo della prestazione data al beneficiario tipo non può tuttavia essere inferiore alla norma stabilita dal Codice per un operaio di sesso maschile qualificato di cui il Codice dà la definizione.

Per quanto concerne il finanziamento, il Codice prevede che il costo delle prestazioni e delle spese di amministrazione debbano essere finanziate mediante contributi o imposte, o le due possibilità insieme, secondo modalità tali da evitare che le persone con scarse risorse debbano sopportare un onere troppo pesante e da tenere conto della situazione economica della Parte contraente e di quella delle persone protette. Inoltre, il totale dei contributi assicurativi a carico dei salariati protetti non deve superare il 50 per cento del totale delle risorse assegnate alla protezione dei salariati e delle loro mogli e figli.

Il Codice contiene pure (art. 68 lett. f) una disposizione concernente la sospensione (ossia il rifiuto, la riduzione o il ritiro) delle prestazioni in caso di negligenza dell'interessato. La sospensione è ammissibile soltanto se la negligenza in questione è stata commessa intenzionalmente.

Il Codice europeo di sicurezza sociale (revisionato), del 6 novembre 1990, eleva le norme del Codice europeo di sicurezza sociale del 1964, estendendo segnatamente il campo d'applicazione personale e migliorando la natura e il livello delle prestazioni, introducendo tuttavia parallelamente una maggiore flessibilità: le condizioni di ratifica sono state alleggerite, le norme sono formulate in modo sufficientemente flessibile per tener conto il più possibile delle regolamentazioni nazionali. Il Codice (riveduto) non è stato tuttavia ratificato da nessun Stato e non è quindi ancora entrato in vigore.

La Carta sociale europea, del 18 ottobre 1961, firmata ma non ratificata dalla Svizzera, prevede il diritto alla sicurezza sociale (art. 12) e il diritto delle persone fisicamente o mentalmente minorate alla formazione professionale ed al riadattamento professionale e sociale (art. 15).

⁴⁷⁾ RU 1978 1491

La Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1996, aggiorna e adegua il contenuto materiale della Carta del 1961. Il diritto alla sicurezza sociale figura nell'articolo 12 e l'articolo 15 definisce il diritto delle persone handicappate all'autonomia, all'integrazione sociale e alla partecipazione alla vita della comunità. La Carta riveduta non è ancora entrata in vigore.

73 Compatibilità con il diritto europeo

Il disegno di quarta revisione dell'AI, prima parte, è compatibile con il diritto della Comunità europea.

È pure compatibile con gli strumenti del Consiglio d'Europa. In particolare, la modifica dell'articolo 7 LAI sarà conforme alle esigenze del diritto europeo.

Nonostante la soppressione della rendita completiva per il coniuge, l'importo della rendita d'invalidità versata al beneficiario tipo ai sensi del Codice supera ancora quanto prescritto da tale strumento.

8 Basi giuridiche

81 Costituzionalità

Le modifiche della LAI proposte si fondano sull'articolo 34^{quater} capoversi 2, 4 e 7 della Costituzione federale, quelle della LAVS sull'articolo 34^{quater} capoverso 2 della Costituzione federale. Le modifiche della LPC hanno la loro base costituzionale nell'articolo 11 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale.

La base costituzionale del decreto federale sul trasferimento di capitali dal Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno all'assicurazione per l'invalidità e del decreto federale sul trasferimento temporaneo di contributi dall'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno all'assicurazione per l'invalidità risiede negli articoli 22^{bis} capoverso 6, 34^{ter} capoverso 1 lettera d e 34^{quater} della Costituzione federale.

82 Delega della competenza legislativa

Le competenze necessarie all'esecuzione dell'AI, dell'AVS e delle PC sono delegate come consuetudine al Consiglio federale. Oltre alle competenze attribuitegli, esso può emanare disposizioni nei seguenti settori:

Allestimento, valutazione e pubblicazione di statistiche nonché accesso ai dati raccolti, garanzia della protezione della personalità (art. 68 cpv. 1 LAI), determinazione delle spese computabili per un'informazione generale degli assicurati a livello svizzero (art. 68 cpv. 2 LAI), disciplinamento della procedura d'opposizione (art. 69 cpv. 1 LAI), designazione dell'istanza di ricorso indipendente dall'amministrazione per le prestazioni collettive nonché disciplinamento dell'organizzazione e della procedura (art. 75^{bis} LAI).

Secondo l'articolo 5 capoversi 1 e 2 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC; RS 171.11), gli atti legislativi di durata illimitata che contengono norme di diritto sono per principio emanati in forma di legge. Le presenti modifiche della LAI sono di durata illimitata e sono quindi effettuate nella procedura legislativa normale.

Per contro, i provvedimenti relativi al finanziamento supplementare dell'assicurazione per l'invalidità mediante l'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno (cfr. n. 242) sono di durata limitata. Secondo l'articolo 6 capoverso 1 LRC, gli atti legislativi di durata limitata che contengono norme di diritto, sono emanati in forma di decreto di obbligatorietà generale. In mancanza di un'autorizzazione nella Costituzione federale, in una legge federale o in un decreto di obbligatorietà generale (cfr. art. 7 LRC), i due decreti devono sottostare al referendum. Entrambi devono essere effettivi già all'inizio del 1998. Ciò presuppone che, conformemente alla procedura straordinaria di cui all'articolo 11 della legge sui rapporti fra i Consigli⁴⁸⁾, siano esaminati da ambedue i Consigli durante la stessa sessione.

⁴⁸⁾ Legge federale del 23 marzo 1962 concernente la procedura dell'Assemblea federale e la forma, la pubblicazione, l'entrata in vigore dei suoi atti (legge sui rapporti fra i Consigli; RS 171.11)

Finanze dell'AI

Importi in milioni di franchi (prezzi del 1997)

Allegati

Tavola 1

Anno	Spese				Introiti					Stato del capitale dell'AI			Tasso di contribuzione d'equilibrio**
	Regolamentazione attuale	Risparmi revisionati 1 ^a parte	Interessi	Totale	Contributi e regresso	Introiti supplementari*	Enti pubblici	Interessi	Totale	Variazione annuale	Stato di fine anno	In per cento delle spese	
1996	7 238		74	7 313	3 230		3 656	0	6 886	-427	-1 575	-21,5	1,59
1997	7 633		98	7 731	3 244		3 865	0	7 109	-622	-2 197	-28,4	1,69
1998	7 944		25	7 969	3 243	225	3 983	0	7 451	-518	-515	-6,5	1,76
1999	8 185	-27	49	8 207	3 276	227	4 104	0	7 607	-600	-1 105	-13,5	1,79
2000	8 272	-63	74	8 283	3 309	229	4 141	0	7 679	-604	-1 688	-20,4	1,78
2001	8 614	-97	101	8 618	3 347	232	4 309	0	7 888	-730	-2 385	-27,7	1,83
2002	8 727	-123	134	8 738	3 395	364	4 369	0	8 128	-610	-2 914	-33,3	1,82
2003	9 140	-151	161	9 150	3 448	370	4 575	0	8 393	-757	-3 572	-39,0	1,88
2004	9 232	-165	189	9 256	3 490	374	4 628	0	8 492	-764	-4 215	-45,5	1,87
2005	9 850	-190	231	9 891	3 543	135	4 944	0	8 622	-1 269	-5 341	-54,0	1,97
2006	9 964	-197	280	10 047	3 578	136	5 023	0	8 737	-1 310	-6 470	-64,4	1,97
2007	10 488	-221	336	10 603	3 618	137	5 301	0	9 056	-1 547	-7 798	-73,5	2,05
2008	10 512	-224	394	10 682	3 650	138	5 340	0	9 128	-1 554	-9 088	-85,1	2,04
2009	11 027	-246	456	11 237	3 690	140	5 618	0	9 448	-1 789	-10 570	-94,1	2,12
2010	11 022	-247	520	11 295	3 724	140	5 647	0	9 511	-1 784	-11 997	-106,2	2,10

Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %:

	Salari	Prezzi
1997:	0,0	1,0
1998:	1,0	1,5
1999-2001:	2,5	2,0
dal 2002:	4,5	3,5

* Introiti supplementari

1.1.1998: 2200 milioni di franchi dal trasferimento di capitali dalle IPG all'AI
Trasferimento dell'uno per mille dalle IPG all'AI

1.1.2002: Riscossione di 1 per mille di IVA

1.1.2005: Trasferimento dall'AI alle IPG -1 per mille

** Aliquota dei contributi necessaria per coprire le spese annue, tenendo conto dei sussidi degli enti pubblici

Finanze delle IPG

Tavola 2

Importi in milioni di franchi (prezzi del 1997)

Anno	Spese		Introiti		Fondo IPG		
	Totale	Contributi	Interessi	Variazione annuale	Stato fine anno	In % delle spese	
1996	621	673	205	257	4613	743	
1997	629	675	209	255	4868	774	
1998	674	449	108	-117	2479	368	
1999	689	453	95	-141	2289	332	
2000	737	458	84	-195	2050	278	
2001	685	462	76	-147	1862	272	
2002	697	469	67	-161	1638	235	
2003	733	476	58	-199	1384	189	
2004	749	482	48	-219	1118	149	
2005	726	731	43	48	1128	155	
2006	797	739	42	-16	1074	135	
2007	776	745	41	10	1048	135	
2008	795	752	40	-3	1009	127	
2009	823	758	38	-27	948	115	
2010	839	765	35	-39	877	105	

- 1998: 2200 mio di fr. trasferiti dalle IPG verso l'AI
 Trasferimento dell'aliquota dei contributi dalle IPG verso l'AI: -1 per mille
 (aliquota dei contributi IPG di nuovo al 2 per mille)
- 2005: Trasferimento dell'aliquota dei contributi dall'AI verso le IPG: +1 per mille
 (aliquota dei contributi IPG di nuovo al 3 per mille)

Previsioni concernenti l'evoluzione economica in %:

	Salari	Prezzi
1997:	0,0	1,0
1998:	1,0	1,5
1999-2001:	2,5	2,0
dal 2002:	4,5	3,5

**Legge federale
su l'assicurazione per l'invalidità
(LAI)**

Disegno

Modifica del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 25 giugno 1997¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)²⁾ è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 1

¹ L'invalidità, nel senso della presente legge, è l'incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica, psichica o mentale conseguente a infermità congenita, malattia o infortunio.

Art. 5 cpv. 2

² Le persone di età inferiore a 20 anni, menomate nella salute fisica, psichica o mentale, che non esercitano un'attività lucrativa, sono considerate invalide se il danno alla salute cagionerà probabilmente un'incapacità al guadagno.

Art. 7 Soppressione o diminuzione delle prestazioni

¹ Le prestazioni pecuniarie possono essere rifiutate, diminuite o soppresse durvolmente o temporaneamente, se l'assicurato ha cagionato o aggravato la propria invalidità intenzionalmente o commettendo un crimine o un delitto.

² Il capoverso 1 è applicabile alle prestazioni spettanti ai congiunti che, intenzionalmente o commettendo un crimine o un delitto, hanno cagionato o aggravato l'invalidità di un assicurato.

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 831.20

Art. 27 Titolo e cpv. 2 e 3

Collaborazione e tariffe

² Il capoverso 3 diventa il capoverso 2

³ Abrogato

Art. 27^{bis} Controversie (nuovo)

¹ Un tribunale arbitrale giudica le controversie tra assicuratori e fornitori di prestazioni.

² È competente il tribunale arbitrale del Cantone in cui si trova l'installazione permanente del fornitore di prestazioni o in cui questi esercita la sua professione.

³ I Cantoni designano il tribunale arbitrale e disciplinano la procedura. Il tribunale arbitrale si compone di un presidente neutrale e di una rappresentanza paritetica degli assicuratori e dei fornitori di prestazioni interessati. I Cantoni possono affidare i compiti del tribunale arbitrale al tribunale cantonale delle assicurazioni, completato, in tal caso, da una rappresentanza paritetica delle parti. Il procedimento dinanzi al tribunale arbitrale è preceduto da una procedura di mediazione.

⁴ Le decisioni sono comunicate per scritto alle parti con la motivazione e l'indicazione dei rimedi giuridici.

Art. 28 cpv. 1, 1^{bis} e 1^{ter}

¹ L'assicurato invalido almeno al 50 per cento ha diritto a una rendita. Secondo il grado di invalidità, la rendita è graduata come segue:

Grado di invalidità in percentuale	Diritto alla rendita in frazioni di rendita intera
almeno 50 per cento	metà rendita
almeno 66 $\frac{2}{3}$ per cento	rendita intera

^{1bis} e ^{1ter} Abrogati

Art. 29 cpv. 1

¹ Il diritto alla rendita secondo l'articolo 28 nasce al più presto nel momento in cui l'assicurato:

- presenta un'incapacità permanente al guadagno pari almeno al 50 per cento, oppure
- è stato, per un anno e senza notevoli interruzioni, incapace al lavoro per almeno il 50 per cento in media.

Art. 34

Abrogato

Art. 38 Titolo e cpv. 1 primo periodo

Importo delle rendite per figli

¹ La rendita per figli ammonta al 40 per cento della rendita di invalidità che corrisponde al reddito annuo medio determinante. ...

Art. 68 Statistica, analisi, informazione del pubblico (nuovo)

¹ L'assicurazione rimborsa alla Confederazione le spese esterne relative all'allestimento di statistiche e di analisi inerenti all'applicazione e agli effetti della legge, in quanto esse siano necessarie all'applicazione appropriata, efficace e razionale della presente legge. Il Consiglio federale disciplina l'allestimento, la valutazione e la pubblicazione delle statistiche necessarie nonché l'accesso ai dati raccolti. Esso vigila affinché sia garantita la protezione della personalità.

² L'assicurazione rimborsa le spese esterne causate alla Confederazione dall'informazione generale degli assicurati a livello svizzero riguardo alle prestazioni assicurative. Il Consiglio federale determina le spese computabili.

Art. 69 Rimedi giuridici

¹ Contro le decisioni basate sulla presente legge è ammessa l'opposizione, entro 30 giorni, presso l'ufficio AI che le ha notificate. Il Consiglio federale disciplina la procedura e può prevedere deroghe al principio della gratuità.

² Le decisioni pronunciate su un'opposizione possono essere impugnate con ricorso presso le autorità di prima istanza competenti in materia di AVS/AI. Le decisioni di queste ultime possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni. Gli articoli da 84-85^{bis} e 96 LAVS¹⁾ si applicano per analogia.

Art. 73 cpv. 4 e 5 (nuovi)

⁴ I sussidi di cui al capoverso 2 lettere b e c sono assegnati a condizione che una pianificazione cantonale o intercantonale provi l'esistenza di un fabbisogno specifico.

⁵ L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali approva mediante decisione la pianificazione del fabbisogno dei Cantoni. Esso può subordinare la sua decisione a riserve e oneri.

Art. 75^{bis} Rimedi giuridici (nuovo)

¹ Le decisioni dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali prese in virtù degli articoli 73 e 74 possono essere impugnate, entro 30 giorni dalla notifica, dinanzi all'istanza di ricorso indipendente dall'amministrazione.

¹⁾ RS 831.10

² Il Consiglio federale istituisce l'istanza di ricorso. Esso ne disciplina l'organizzazione e la procedura.

³ Le decisioni dell'istanza di ricorso possono essere impugnate con ricorso di diritto amministrativo dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, dai Cantoni e dalle istituzioni interessate dalla decisione.

II

Modifica del diritto vigente

1. La legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti¹⁾(LAVS) è modificata come segue:

Art. 43^{ter} cpv. 1

¹ Il Consiglio federale stabilisce a quali condizioni i beneficiari di rendite di vecchiaia o di prestazioni complementari domiciliati e dimoranti abitualmente in Svizzera, che abbisognano di apparecchi costosi per spostarsi, per stabilire contatti con il proprio ambiente o per attendere autonomamente alla propria persona, hanno diritto a mezzi ausiliari.

2. La legge federale del 19 marzo 1965²⁾ sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è modificata come segue:

Art. 2c lett. a

Hanno diritto alle prestazioni giusta l'articolo 2 gli invalidi che:

- a. presentano un grado di invalidità pari almeno al 40 per cento in virtù della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità;

III

Disposizioni transitorie

- a. Garanzia dei diritti acquisiti per i quarti di rendita correnti

I quarti di rendita correnti continuano ad essere assegnati alle condizioni del diritto previgente anche dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge.

- b. *Trasferimento delle rendite per casi di rigore alle prestazioni complementari*

¹ Le rendite assegnate in base a un grado di invalidità inferiore al 50 per cento devono essere rivedute entro un anno dall'entrata in vigore della presente modifica di legge (art. 41 LAI).

¹⁾ RS 831.10

²⁾ RS 831.30

² Se la revisione rileva ancora un grado di invalidità pari almeno al 40 per cento, l'Ufficio AI trasmette la propria decisione all'organo competente in materia di PC affinché questo determini il diritto alle prestazioni complementari. Finché l'organo PC non prende la decisione, la rendita per casi di rigore continua ad essere versata.

c. *Garanzia dei diritti acquisiti per le rendite complete correnti*

Le rendite complete correnti continuano ad essere assegnate alle condizioni del diritto previgente anche dopo l'entrata in vigore della presente modifica di legge.

IV

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

Disegno

**Decreto federale
sul trasferimento di capitali del Fondo di compensazione
dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno
all'assicurazione per l'invalidità**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 22^{bis} capoverso 6, 34^{ter} capoverso 1 lettera d e 34^{quater} della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 giugno 1997¹⁾,

decreta:

Art. 1 Trasferimento di capitali

Dal Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno di cui all'articolo 28 della legge federale del 25 settembre 1952²⁾ sulle indennità di perdita di guadagno sono trasferiti 2200 milioni di franchi al Fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti secondo l'articolo 107 LAVS³⁾ a favore del conto dell'assicurazione per l'invalidità (art. 79 LAI⁴⁾).

Art. 2 Data del trasferimento di capitali

Il trasferimento di capitali conformemente all'articolo 1 avviene retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998.

Art. 3 Referendum, entrata in vigore e validità

¹⁾ Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

²⁾ Entra in vigore il 1° febbraio 1998 con effetto sino al 30 giugno 1998.

9563

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 834.1

³⁾ RS 831.10

⁴⁾ RS 831.20

Disegno

**Decreto federale
sul trasferimento temporaneo di contributi
dall'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno
all'assicurazione per l'invalidità**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visti gli articoli 22^{bis} capoverso 6, 34^{ter} capoverso 1 lettera d e 34^{quater} della Costituzione federale;

visto il messaggio del Consiglio federale del 25 giugno 1997¹⁾,

decreta:

Art. 1 Contributi alle IPG

In deroga all'articolo 27 capoverso 2 della legge federale del 25 settembre 1952²⁾ sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG):

- a. l'aliquota dei contributi degli assicurati che esercitano un'attività lucrativa è fissata retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998 allo 0,2 per cento;
- b. i contributi degli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa sono fissati retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998 a un ammontare compreso fra 8 e 200 franchi all'anno.

Art. 2 Contributi all'AI

In deroga all'articolo 3 capoverso 1 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità³⁾:

- a. l'aliquota dei contributi degli assicurati che esercitano un'attività lucrativa è aumentata retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998 dello 0,1 per cento;
- b. i contributi degli assicurati che non esercitano un'attività lucrativa sono aumentati retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1998 di un ammontare compreso fra 4 e 100 franchi all'anno.

Art. 3 Referendum, entrata in vigore e validità

¹⁾ Il presente decreto, di obbligatorietà generale, sottostà al referendum facoltativo.

²⁾ Esso entra in vigore il 1° febbraio 1998 e vige fintanto che il Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno non è inferiore alla metà dell'importo delle spese annuali, conformemente all'articolo 28 LIPG, ma al più tardi fino al 31 dicembre 2004.

¹⁾ FF 1997 IV 141

²⁾ RS 834.1

³⁾ RS 831.20

Messaggio concernente la quarta revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, prima parte (Quarta revisione dell'Al, prima parte) del 25 giugno 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.052
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.09.1997
Date	
Data	
Seite	141-197
Page	
Pagina	
Ref. No	10 119 062

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.