

Valutazione dei provvedimenti di riforma professionale dell'assicurazione per l'invalidità

Ufficio federale delle assicurazioni sociali

L'essenziale in breve

L'assicurazione per l'invalidità (AI) può formare in una nuova attività le persone che per motivi di salute non possono più svolgere il loro precedente lavoro. La riforma professionale comprende un'ampia gamma di provvedimenti, come corsi di poche settimane, formazioni continue parallele all'attività lavorativa, ma anche apprendistati o diplomi universitari. Ogni anno circa 4000 assicurati concordano simili provvedimenti. I costi ammontano a circa 100 milioni di franchi. A questi si aggiungono circa 270 milioni di franchi per indennità giornaliere versate durante la formazione. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il funzionamento e l'efficacia dei provvedimenti di riforma professionale. A tal fine, tra le altre cose, ha elaborato casi di studio in quattro Cantoni (Berna, Ginevra, Svitto e San Gallo) e condotto un sondaggio presso 1500 assicurati.

Il CDF è giunto alla conclusione che i provvedimenti di riforma professionale sono uno strumento importante nell'ambito degli sforzi d'integrazione dell'AI. Infatti, tali provvedimenti permettono di influire più profondamente sulla situazione professionale individuale rispetto a misure a bassa soglia. Molte persone in seguito svolgono un'attività lucrativa e conseguono un reddito paragonabile a quello che percepivano prima dell'insorgere del danno alla salute. Tuttavia, nel 20 per cento circa dei casi ciò non avviene. Queste persone non conseguono alcun reddito e devono ricorrere ad altre istituzioni di sicurezza sociale per il proprio sostentamento.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), in collaborazione con gli uffici AI cantonali, dovrebbe adeguare in modo più sistematico i suoi provvedimenti di riforma professionale basandosi su considerazioni di efficacia. A tal fine è necessario un maggiore scambio sulle buone pratiche tra gli uffici AI e una migliore informazione sui risultati conseguiti. La parità di trattamento degli assicurati riguardo all'accesso ai provvedimenti di riforma professionale dovrebbe essere inoltre promossa in considerazione delle differenze che esistono tra gli uffici AI.

Il controllo dell'UFAS dovrebbe concentrarsi maggiormente sull'esercizio effettivo di un'attività lucrativa

L'obiettivo dei provvedimenti di riforma professionale è consentire agli assicurati di guadagnare quasi quanto prima dell'insorgere del danno alla salute. Il fatto che le persone esercitino effettivamente un'attività lucrativa e percepiscano un reddito dopo una riforma professionale non rientra nella responsabilità dell'AI. L'assicurazione si concentra sulle *possibilità* d'impiego degli assicurati.

Secondo il CDF, l'UFAS dovrebbe prestare maggiore attenzione alla questione dell'effettivo esercizio di un'attività lucrativa da parte degli assicurati dopo una riforma professionale. Attualmente gli uffici AI non sanno quanto efficace e durevole sia l'integrazione degli assicurati nel mercato del lavoro. Nel contempo, l'UFAS e gli uffici AI concordano sul fatto

che i provvedimenti di riforma professionale dovrebbero avere un impatto sul mercato del lavoro.

In alcuni casi, è possibile ottenere una buona integrazione anche con provvedimenti di durata più breve che determinano una maggiore qualificazione professionale. Può trattarsi di una riqualificazione nel precedente settore di attività, che offre migliori prospettive di successo rispetto a una formazione professionale di base in un nuovo settore. Il CDF ritiene che questi provvedimenti di riforma professionale debbano essere promossi in modo coerente se risultano promettenti e più convenienti. Finora, le basi legali si sono concentrate piuttosto sull'aspetto dell'equivalenza delle formazioni.

Nessuna uniformità nella dottrina per quanto riguarda l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale

Una perdita di guadagno di circa il 20 per cento gioca un ruolo importante ai fini del diritto a una riforma professionale. Questa perdita viene calcolata dagli uffici AI confrontando due redditi: il reddito di una persona senza invalidità, ossia quello percepito prima dell'insorgere dell'invalidità, e il reddito di una persona con invalidità. Quest'ultimo corrisponde al reddito che una persona può ancora guadagnare dopo l'insorgere del danno alla salute.

Gli uffici AI dispongono spesso di regolamentazioni specifiche in merito all'accesso degli assicurati più giovani, anche se la loro perdita di guadagno non raggiunge il 20 per cento. Inoltre, gli uffici AI considerano diversi altri aspetti, come ad esempio il livello di formazione, la motivazione degli assicurati, le capacità o lo stato di salute. Questi diversi criteri si traducono in un margine discrezionale molto ampio. A ciò si aggiunge il fatto che non è precisato come gli uffici AI debbano calcolare concretamente la perdita di guadagno.

Il CDF ritiene che il margine discrezionale in questo ambito sia troppo ampio. La parità di trattamento degli assicurati non è quindi sufficientemente garantita. L'UFAS e gli uffici AI dovrebbero stabilire congiuntamente regole più chiare per l'accesso ai provvedimenti di riforma professionale. In questo contesto, le considerazioni sull'efficacia e sull'economicità dei provvedimenti dovrebbero svolgere un ruolo importante. Ad esempio, si dovrebbe valutare se e quando le rendite AI possono essere evitate grazie ai provvedimenti di riforma professionale.

Lo scambio tra l'UFAS e gli uffici AI cantonali deve essere rafforzato

Nel caso in cui esista un diritto alla riforma professionale, gli uffici AI hanno un margine di manovra considerevole nella sua definizione. Il CDF ritiene che questo aspetto sia fondamentalmente positivo e che sia importante anche disporre di buone conoscenze del mercato del lavoro. Nel contempo, il margine discrezionale esistente si traduce in pratiche differenti in materia di esecuzione. Ad esempio, alcuni uffici AI assegnano formazioni più lunghe, come gli apprendistati, più frequentemente di altri. Esistono differenze tra i Cantoni anche nella gestione dei diversi gruppi di assicurati, come ad esempio le persone affette da disturbi psichici, per le quali la riforma professionale pone esigenze particolari.

Secondo il CDF, l'intero sistema può apprendere dai diversi approcci. Finora, tuttavia, gli scambi a livello nazionale sono stati pochi. Visti i mezzi finanziari impiegati per la riforma professionale, il CDF ritiene importante che l'UFAS e gli uffici AI individuino le migliori strategie di esecuzione e promuovano una più ampia applicazione.

Testo originale in tedesco