

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale delle assicurazioni
sociali
Divisione Assicurazione invalidità
Effingerstrasse 20
3003 Berna

Anticipata per posta elettronica:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Consultazione sulla modifica dell'Ordinanza sull'assicurazione invalidità (OAI) concernente il nuovo sistema di valutazione secondo metodo misto

Gentili Signore, egregi Signori

Ringraziamo il Consiglio federale per l'invito a partecipare alla procedura di consultazione relativa alla modifica dell'Ordinanza sull'assicurazione invalidità e rispondiamo entro il termine proposto.

Il 17 maggio 2017 avete invitato i Cantoni a prendere posizione, entro il 11 settembre 2017, in merito al rapporto esplicativo. Il Consiglio di Stato del Canton Ticino è lieto di poter esprimere il suo parere.

I. Osservazioni di ordine generale

Il metodo misto è stato introdotto il 1. gennaio 1977 a livello di ordinanza; il 1.1.2004 è stato elevato a rango di legge.

Considerato che le norme legali si limitano ad enunciare il principio, la sua concretizzazione è stata appannaggio del Tribunale federale, la cui prassi è tuttavia stata oggetto di periodiche critiche da parte della dottrina, fra le quali in particolare il fatto che il metodo misto considera due volte l'esercizio dell'attività a tempo parziale, non terrebbe sufficientemente conto delle interazioni fra i due campi di attività, ed infine comporterebbe una discriminazione indiretta delle donne, essendo esse la quasi totalità dei casi giudicati in applicazione del metodo misto (cf. Perrenoud, Burgat, Matthey, L'affaire di Trizio contre la Suisse, in AJP/PJA 9/2016, p. 1187).

L'Alta Corte ha tuttavia costantemente mantenuto la propria prassi, sostenendo segnatamente che la perdita di guadagno legata alla riduzione dell'attività lavorativa motivata dalla necessità di accudire la prole è frutto di libera scelta e tocca anche persone sane. Non è quindi compito dell'assicurazione invalidità coprire questo genere di perdita economica.

Una recente sentenza emanata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale il metodo misto violerebbe il principio d'uguaglianza di trattamento ed il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in relazione al diritto al rispetto della sfera privata e familiare (art. 8 CEDU), ha tuttavia imposto una rivalutazione globale di questa particolare metodologia di calcolo, inducendo a precisarne i contenuti a livello di ordinanza.

Il nostro Cantone appoggia, pertanto, in linea di principio una modifica dell'OAI che tenga conto della sentenza della Corte di Strasburgo.

Tuttavia si tiene ad evidenziare che la riforma Previdenza 2020, sulla quale il popolo dovrà pronunciarsi il prossimo 24 settembre, prevede la possibilità per i lavoratori di optare per un pensionamento anticipato parziale. Pertanto è altamente probabile, nel caso della relativa entrata in vigore, che aumenti la necessità di applicare il metodo misto pure per gli assicurati di sesso maschile.

II. Osservazioni sui singoli articoli

Ad art. 27

Nell'attuale nozione di *"mansioni consuete"* rientrano anche *"le attività artistiche e di pubblica utilità"*.

In base alla vigente giurisprudenza (citata anche nel rapporto esplicativo), affinché una mansione possa essere considerata nella valutazione, è necessario che le sia attribuibile un valore economico, in contrapposizione alle attività di puro piacere.

L'attuale accenno alle attività artistiche crea ambiguità, rendendo labile il confine fra le attività correlate al tempo libero tout court e quelle a carattere potenzialmente economico.

Le attuali direttive interne ad ogni modo si allineano chiaramente alla giurisprudenza, escludendo esplicitamente le attività del tempo libero (marg. 3082 CIGI).

La nuova versione dell'art. 27 OAI restringe la definizione di mansioni consuete, che comprenderà unicamente i *"lavori domestici necessari"* e *"l'assistenza ai familiari"*.

Il commento all'ordinanza (p. 6) sottolinea che *"le attività volontarie svolte al di fuori dell'economia domestica (...) non possono quindi essere equiparate a un'attività lucrativa e quindi riconosciute come mansioni consuete"*, ma sembra tuttavia porre una riserva per casi speciali, con riferimento alla giurisprudenza sopra citata.

Ora, considerato il testo chiaro del nuovo articolo 27, ci si chiede in che modo attività non assimilabili a lavori domestici o assistenza ai familiari, seppur aventi valore economico, potranno essere prese in considerazione.

In tal contesto è sicuramente auspicabile che le direttive forniscano chiare precisazioni.

Per quanto attiene ad ogni modo alla modifica in quanto tale si reputa sia sicuramente indicata. Il nuovo testo più restrittivo è certamente meglio aderente al concetto d'invalidità quale diminuzione della capacità al guadagno, e sgombera contemporaneamente il campo da dubbi ed incertezze.

Da notare del resto che anche gli assicurati giudicati in base al metodo ordinario che al momento dell'insorgenza dell'invalidità, per motivi personali, non lavoravano a tempo pieno, non sono tutelati per la quota parte dedicata ad attività non monetizzabili. La giurisprudenza, infatti, ha ultimamente inasprito la prassi relativa a tale categoria di assicurati.

Giova, tuttavia, precisare, come tale modifica non sia stata oggetto della sentenza della Corte europea

Nella nuova versione dell'art. 27 cpv. 1 OAI si fa riferimento all'art. 7 cpv. 2 LAI; tuttavia l'argomento è più oggetto dell'art. 28a LAI.

Ad art. 27 bis

Questa disposizione rappresenta il fulcro della modifica. La norma precisa da un lato come dev'essere effettuata la valutazione secondo metodo misto, riprendendo per l'essenziale la prassi vigente. Rispetto alla giurisprudenza del Tribunale federale introduce, tuttavia, un'importante novità: il reddito precedente al danno alla salute non dovrà più corrispondere a quello che l'assicurato avrebbe potuto percepire concretamente continuando a svolgere la propria attività a tempo parziale, ma verrà calcolato ipotizzando uno svolgimento dell'attività a tempo pieno.

Procedendo in tal modo si evita innanzitutto di considerare a due riprese la quota parte salariata, creando contemporaneamente un parallelismo con la valutazione secondo il metodo specifico (dove già attualmente si effettua una sola ponderazione).

Ferma restando la necessità di procedere ad un adeguamento, delle modifiche prese in considerazione questa appare la più equa.

Se da un lato può lasciare perplessi il fatto che un assicurato si veda attribuire in modo fittizio un salario che in realtà non ha mai percepito, d'altro lato occorre rammentare che la ponderazione effettuata appunto in ragione del lavoro a tempo parziale corregge la stonatura. Se per esempio un assicurato è impiegato al 20%, si vedrà attribuire contabilmente un'importante parte del salario (80%), ma il grado d'invalidità così calcolato influirà in modo inversamente proporzionale a livello globale (conterà infatti in ragione di un 20% del totale).

In considerazione delle citate critiche mosse dalla dottrina, a suo tempo il Tribunale federale aveva introdotto un correttivo, tutt'ora valido, che permetteva di tener conto dell'aggravio costituito dalla necessità di conciliare l'ambito lavorativo con quello familiare. In pratica l'Alta Corte ha ammesso che a determinate condizioni è possibile ridurre uno dei due ambiti di attività nella misura massima del 15% (cf. anche CIGI, marg. 3099 e rif.).

V'è da chiedersi se alla luce della nuova metodologia di calcolo, introdotta proprio allo scopo di eliminare le disuguaglianze rispetto agli altri processi valutativi, questa giurisprudenza sia ancora giustificata.

Disposizioni transitorie

Ad cpv. 1:

Le revisioni menzionate nella disposizione transitoria devono essere svolte in modo completo, non includendo unicamente l'aspetto toccato dalla sentenza della CEDU. Lo scopo è quello di appurare se, sulla base dei nuovi criteri di valutazione, il grado di invalidità dell'assicurato aumenti dando diritto ad una quota di rendita superiore. Considerando che più della rendita intera l'assicurato non può ricevere, appare ragionevole proporre di considerare nel capoverso unicamente le rendite parziali.

Inoltre, per consentire all'UAI di procedere a tali revisioni, senza nel contempo paralizzare l'attività corrente (prime domande di prestazioni, revisioni su domanda per peggioramento dello stato di salute, ecc.) un anno di tempo è ridotto; pertanto si ritiene che un termine di tre anni sia più razionale. In tal caso, tuttavia, è importante prevedere che eventuali interessi di mora non siano dovuti.

Ad cpv. 2:

Qualche perplessità suscita per contro la condizione prevista al secondo capoverso affinché l'amministrazione esamini il diritto a prestazioni in caso di precedente rifiuto. Si prevede infatti che la nuova richiesta possa essere esaminata se il calcolo del grado secondo il nuovo metodo *"determinerebbe presumibilmente il diritto a una rendita"*. Nella misura del possibile occorrerebbe evitare l'impiego di termini vaghi, che potrebbero aprire la strada a più interpretazioni. Facciamo notare, infatti, come per l'UAI sia improbabile determinare a priori, senza aver proceduto agli opportuni accertamenti dal profilo materiale, se i nuovi criteri applicati alla situazione particolare abbiano un influsso sul diritto alle prestazioni. Per questo motivo proponiamo di tralasciare la condizione citata.

Occorre infine attirare l'attenzione su di un altro punto problematico.

Sulla scia della nota sentenza della CEDU, ed al fine di proporre una soluzione provvisoria in attesa della modifica d'ordinanza, con lettera circolare n. 355 del 31 ottobre 2016 l'UFAS ha introdotto una regolamentazione transitoria, in base alla quale *"nei casi che presentano una situazione simile a quella del caso "Di Trizio", andrà mantenuto lo statuto attuale e non si potrà quindi più applicare il metodo misto"*. In altri termini, se la riduzione dell'attività lavorativa è stata dettata da motivi familiari, segnatamente la cura dei figli, non ne viene tenuto conto.

Si pone ora la questione a sapere che sorte tocchi ai casi già giudicati in applicazione di tale prassi, considerato che le disposizioni transitorie impongono una revisione dei casi solo laddove sia stato applicato il metodo misto.

Ringraziamo per l'attenzione che sarà riservata alle nostre proposte.

Distinti saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Manuele Bertoli

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Copia per conoscenza:

Istituto delle assicurazioni sociali, via C. Ghiringhelli 15a, 6500 Bellinzona
(carlo.marazza@ias.ti.ch; monica.maestri@ti.oai.ch)

Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)

Pubblicazione in internet