



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **Avviamento professionale AI e formazione pratica INSOS**

Rapporto del Consiglio federale del 5 luglio 2017

in adempimento dei postulati

Lohr Christian 13.3615 Presupposti per l'avviamento  
professionale AI o la formazione pratica INSOS e

Bulliard-Marbach Christine 13.3626 Maggiore traspa-  
renza sull'avviamento professionale AI e la formazione  
pratica INSOS

del 21 giugno 2013

**Indice**

<b>Riassunto</b>	<b>3</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>4</b>
1.1 Mandato .....	4
1.2 Struttura del rapporto .....	5
<b>2. Contesto</b>	<b>5</b>
2.1 La formazione professionale di base in Svizzera .....	5
2.2 Provvedimenti d'integrazione professionali dell'AI .....	6
2.2.1 Prima formazione professionale .....	6
2.3 Introduzione dell'orientamento al risultato nella prima formazione professionale .....	8
2.4 Guida per la consulenza e l'accompagnamento dei giovani .....	9
<b>3. Evoluzione dei beneficiari, dei costi e della durata delle formazioni</b>	<b>9</b>
3.1 Rilevazione dei dati .....	9
3.2 Beneficiari di prestazioni .....	10
3.3 Costi .....	12
3.4 Durata delle formazioni .....	13
3.5 Riassunto .....	15
<b>4. Conformità al diritto</b>	<b>15</b>
4.1 Perizie giuridiche .....	15
4.2 Recente sentenza del Tribunale federale .....	15
4.3 Ulteriore procedura dell'UFAS dopo l'emanazione della sentenza del Tribunale federale ...	16
<b>5. Conclusioni</b>	<b>16</b>
<b>6. Allegato I: Postulato 13.3615 Lohr</b>	<b>17</b>
<b>7. Allegato II: Postulato 13.3626 Bulliard</b>	<b>18</b>

## Riassunto

L'assicurazione invalidità (AI) è un'assicurazione obbligatoria a livello nazionale che si prefigge di prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione e di compensare le sue conseguenze economiche, se necessario mediante una rendita AI. Se una persona che non ha mai esercitato un'attività lucrativa è invalida o minacciata da un'invalidità, l'AI può coprire le spese supplementari dovute alla disabilità per una prima formazione professionale nel quadro dei provvedimenti d'integrazione<sup>1</sup>. Una tale formazione deve dare all'assicurato la possibilità di svolgere un'attività lucrativa adatta alle proprie capacità. I giovani con un grave danno alla salute che non sono in grado di seguire una formazione ai sensi della legge sulla formazione professionale<sup>2</sup> (LFPr) sono sostenuti dall'AI nello svolgimento di un avviamento professionale AI o di una formazione pratica INSOS a bassa soglia di esigenze della durata di uno o due anni. Nel 2011 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha reso più severi i requisiti per la concessione del secondo anno di formazione con la lettera circolare AI n. 299. La nuova prassi è stata in seguito criticata dalle organizzazioni dei disabili, secondo le quali bisogna dare anche ai giovani con un danno alla salute più grave la possibilità di seguire una formazione professionale di base di due anni.

Il presente rapporto è stato redatto in adempimento dei postulati Lohr (13.2615 "*Presupposti per l'avviamento professionale AI o la formazione pratica INSOS*") e Bulliard-Marbach (13.3626 "*Maggiore trasparenza sull'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS*"), inoltrati il 21 giugno 2013, che invitano il Consiglio federale a redigere un rapporto sui requisiti e sullo sviluppo delle prime formazioni professionali a bassa soglia dell'AI.

Il rapporto espone le possibilità dei giovani e dei giovani adulti con un grave danno alla salute di conseguire una formazione professionale di base, nonché lo sviluppo della concessione e dei costi di tali formazioni nel corso degli ultimi anni.

In una recente sentenza<sup>3</sup> il Tribunale federale ha risposto in senso negativo alla domanda se l'articolo 16 LAI costituisca una base giuridica sufficiente per la lettera circolare AI n. 299. L'UFAS ha quindi soppresso con effetto immediato la lettera circolare AI n. 299 e adeguato la Circolare sui provvedimenti d'integrazione professionali. Agli uffici AI è stato inoltre ordinato di riprendere a concedere l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS per principio per una durata di due anni, a condizione che le condizioni di diritto legali esposte nella sentenza del TF fossero adempiute.

Nel messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (Ulteriore sviluppo dell'AI) il Consiglio federale ha proposto una modifica di legge volta a migliorare la possibilità di determinare il tipo, la durata e il contenuto delle prime formazioni professionali non soggette alla LFPr e a impiegare la prestazione in futuro con maggiore efficacia. La misura è destinata innanzitutto ai giovani con un danno alla salute di gravità lieve o media che presentano il potenziale di essere integrati nel mercato del lavoro primario.

<sup>1</sup> Art. 8 in combinato disposto con l'art. 16 LAI

<sup>2</sup> Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr); RS 412.10

<sup>3</sup> DTF 142 V 523

# 1. Introduzione

## 1.1 Mandato

Nel maggio 2011 l'UFAS ha messo in vigore la lettera circolare AI n. 299 dopo aver constatato che una quota consistente degli assicurati che avevano conseguito una prima formazione professionale a bassa soglia necessitava, alla fine dei due anni di formazione, di una rendita AI intera e rimaneva legata a un'attività in un ambiente protetto. Al fine di impiegare efficacemente i mezzi finanziari disponibili, con la lettera circolare si perseguiva lo scopo di concedere una durata di due anni soltanto se gli assicurati avevano buone prospettive di conseguire un guadagno in grado di incidere sull'ammontare della rendita o di essere integrati nel mercato del lavoro primario. Ciò significava che ai giovani che a causa di un grave danno alla salute non erano in grado di seguire una formazione ai sensi della LFPPr veniva concessa per principio una formazione a bassa soglia di un anno. Soltanto se dal bilancio stilato alla fine del primo anno di formazione risultava che l'assicurato aveva buone prospettive di conseguire un guadagno in grado di incidere sull'ammontare della rendita o di svolgere un'attività sul mercato del lavoro primario, l'AI doveva concedere il secondo anno di formazione.

Nel settembre 2011 le associazioni *insieme Svizzera*, *Associazione Cerebral Svizzera* e *Procap Svizzera* hanno depositato presso la Cancelleria federale la petizione «*Formazione professionale per tutti, anche per i giovani disabili*» corredata di 107 675 firme. La petizione esigeva che tutti i giovani avessero per principio diritto a una formazione professionale di base di almeno due anni, a prescindere dalle loro prospettive di trovare un impiego sul mercato del lavoro primario o di conseguire un guadagno in grado di ridurre l'ammontare della rendita. Con la lettera del 2 novembre 2011 in risposta alla richiesta dei promotori della petizione l'allora capo del Dipartimento federale dell'interno (DFI), il consigliere federale Didier Burkhalter, ha però mantenuto saldo l'orientamento al risultato per la concessione del secondo anno della formazione pratica. Al contempo ha annunciato la costituzione di un gruppo di lavoro che si occupasse delle richieste dei promotori della petizione (cfr. cap. 2.4). Nell'ambito di uno scambio di lettere<sup>4</sup> con i promotori il consigliere federale Alain Berset, dal 2012 capo del DFI, ha ribadito che, essendosi il sistema dimostrato efficace, non era necessario intervenire.

Nel giugno 2013 la consigliera nazionale Marianne Streiff-Feller ha chiesto la soppressione della lettera circolare AI n. 299 con la domanda 13.5151 «*Problèmes dans la mise en œuvre de la lettre circulaire n° 299*»<sup>5</sup>. Nella sua risposta il consigliere federale Alain Berset ha riaffermato che gli incentivi fissati con la lettera circolare stavano avendo un effetto positivo e pertanto quest'ultima andava mantenuta.

Il 21 giugno 2013 i consiglieri nazionali Christian Lohr e Christine Bulliard-Marbach hanno inoltrato i postulati 13.2615 «*Presupposti per l'avviamento professionale AI o la formazione pratica INSOS*»<sup>6</sup> e 13.3626 «*Maggiore trasparenza sull'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS*»<sup>7</sup>. Il postulato Lohr ha incaricato il Consiglio federale di presentare una perizia giuridica indipendente che valutasse se la lettera circolare AI n. 299 fosse conforme alla legge. Con il postulato Bulliard-Marbach il Consiglio federale è stato incaricato di presentare in modo trasparente l'evoluzione del numero di giovani cui l'AI aveva concesso un avviamento professionale o una formazione pratica INSOS nei dieci anni precedenti. L'Esecutivo è stato inoltre invitato a chiarire la contraddizione tra il calo del numero di contratti di formazione constatato dall'associazione INSOS e l'aumento dei costi rilevato dall'UFAS per questo segmento della formazione.

Il 21 agosto 2013 il Consiglio federale ha proposto di respingere entrambi i postulati con la motivazione che la lettera circolare AI n. 299 concernente la prima formazione professionale era provvista di una base legale, le proposte formative a bassa soglia dovevano orientarsi sull'integrazione nel mercato del lavoro primario e l'orientamento al risultato della concessione dei provvedimenti di formazione era giusto.

Il 4 giugno 2015 il Consiglio nazionale ha trasmesso entrambi i postulati al Consiglio federale.

A parte questi, negli scorsi anni non sono stati inoltrati altri interventi parlamentari con riferimento diretto alle formazioni a bassa soglia dell'AI.

<sup>4</sup> Lettere del consigliere federale Alain Berset ai promotori della petizione del 16 maggio 2012, 5 luglio 2012 e 11 marzo 2015

<sup>5</sup> La domanda non è disponibile in italiano.

<sup>6</sup> Cfr. allegato I

<sup>7</sup> Cfr. allegato II

Il mandato di elaborare i rapporti in adempimento dei due postulati trasmessi è stato affidato all'UFAS. Dato lo stretto legame tra i loro contenuti, i due postulati sono trattati in un rapporto comune.

## 1.2 Struttura del rapporto

Il secondo capitolo del presente rapporto espone il contesto fornendo informazioni sul sistema della formazione professionale di base svizzero e sui provvedimenti d'integrazione dell'AI, sul principio dell'orientamento al risultato, nonché sulla guida elaborata a titolo di strumento per la consulenza e l'accompagnamento dei giovani che seguono una formazione pratica.

Il terzo capitolo illustra l'evoluzione dei beneficiari di prestazioni e dei costi e risponde alla domanda ad essa connessa della durata della formazione.

Il quarto capitolo tratta la questione della conformità legale della lettera circolare AI n. 299 tenendo conto della perizia giuridica stilata a tale proposito<sup>8</sup> e della recente sentenza del Tribunale federale<sup>9</sup> ed espone l'ulteriore procedura dell'UFAS in seguito alla sentenza.

Il quinto capitolo, infine, è dedicato alla formulazione delle conclusioni.

## 2. Contesto

### 2.1 La formazione professionale di base in Svizzera

La formazione professionale di base consente agli apprendisti l'ingresso nel mondo del lavoro. Dal 1930 la formazione professionale in Svizzera è disciplinata da disposizioni legali a livello federale<sup>10</sup>. Attualmente, ovvero dal 2004, è in vigore la quarta revisione della LFPr, che ha portato tra l'altro novità sostanziali per i giovani e i giovani adulti con un danno alla salute: è stata introdotta la formazione di base biennale con certificato federale di formazione pratica (CFP), che ha sostituito l'attestato federale di capacità (AFC) e anche la possibilità della formazione empirica secondo la LFPr. La formazione CFP è destinata in primo luogo ai giovani particolarmente portati per il lavoro pratico che non soddisfano i requisiti per il conseguimento di una formazione AFC. Dalla revisione LFPr del 2004 è possibile conseguire l'AFC soltanto con una formazione della durata di almeno tre o quattro anni.

La formazione empirica secondo la LFPr, sostituita dal CFP in seguito alla revisione LFPr del 2004, aveva consentito di definire un programma formativo individuale per gli apprendisti e di adeguare gli esami finali alle loro capacità individuali. Oggi questa impostazione individuale del programma formativo non è più possibile perché le ordinanze CFP sono standardizzate e il CFP trasmette competenze uniformi. Entro la fine del 2015 le diverse forme di formazione empirica secondo la LFPr sono state sostituite da oltre 50 formazioni professionali di base CFP per i diversi profili professionali. Grazie all'introduzione del CFP biennale, molti di coloro che in passato avevano seguito una formazione empirica secondo la LFPr oggi possono conseguire una formazione professionale di base con un titolo federale riconosciuto sul mercato del lavoro. Il grafico 1 illustra la sostituzione delle formazioni empiriche con il CFP.

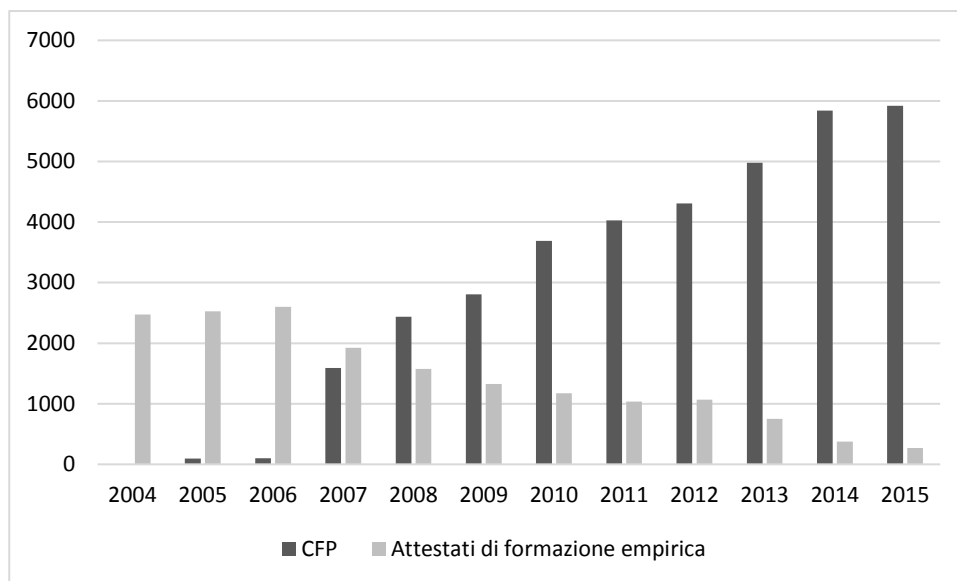
Con la nuova LFPr è stato anche introdotto il principio della permeabilità del sistema, che consente il passaggio in orizzontale e in verticale tra i diversi percorsi formativi di modo che al termine di ogni formazione si abbia accesso alla formazione o al perfezionamento di livello superiore. Ciò significa concretamente che alla persona con un CFP è garantita la possibilità di conseguire una formazione AFC.

L'intero sistema di formazione professionale svizzero è caratterizzato dallo svolgimento in parallelo della formazione in azienda e presso la scuola professionale. In azienda si svolge la parte pratica della formazione, che viene completata dall'istruzione professionale e generale presso la scuola professionale e nei corsi interaziendali. I piani di formazione sono elaborati in un partenariato tra Confederazione, Cantoni e organizzazioni del mondo del lavoro (associazioni e organizzazioni di categoria, partner sociali e altre organizzazioni e fornitori di formazione professionale), adottati sotto forma di ordinanza e quindi attuati. Grazie al carattere duale della formazione e alla stretta collaborazione con le organizzazioni del mondo del lavoro si garantisce che la qualifica degli apprendisti corrisponda alle esigenze del mondo del lavoro.

<sup>8</sup> Perizia giuridica del prof. dr. iur. M. Hürzeler e PD dr. iur. S. Bucher, cfr. appendice

<sup>9</sup> DTF 142 V 523

<sup>10</sup> Legge federale del 26 giugno 1930 sulla formazione professionale

**Grafico 1** – Titoli di formazione CFP e formazione empirica secondo la LFPr, 2004–2015

Fonte: UST

Conformemente alla riforma della formazione professionale del 2004, entro la fine del 2015 è stato necessario sostituire le formazioni empiriche secondo la LFPr con i nuovi CFP. Il forte aumento del numero di certificati è indice del costante ampliamento delle formazioni professionali a livello di CFP e riflette in ultima analisi l'attrattiva crescente di questo tipo di formazione. Alla forte crescita dei CFP ha contribuito inoltre il fatto che oggi la formazione CFP è seguita anche da quei giovani la cui formazione avrebbe corrisposto a un AFC prima del 2004, mentre da quell'anno in poi i requisiti per il conseguimento dell'AFC sono diventati sempre più rigorosi.

Oggi inoltre non esistono più attestati professionali riconosciuti a livello federale che offrano la possibilità di dare un'impostazione individuale al programma formativo e di adeguarlo alla situazione (p. es. stato di salute) dell'apprendista. Pertanto i giovani con un danno alla salute che non soddisfano i requisiti per il conseguimento di un CFP oggi non possono più conseguire un titolo di formazione professionale secondo la LFPr.

## 2.2 Provvedimenti d'integrazione professionali dell'AI

L'AI si prefigge di prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione e di compensare le sue conseguenze economiche. Nel quadro dei provvedimenti d'integrazione l'AI può pertanto assumere le spese supplementari dovute alla disabilità al fine di ripristinare o migliorare la capacità al guadagno di una persona con un danno alla salute e prevenire così l'invalidità (art. 8 LAI).

Se una persona è invalida o minacciata da un'invalidità a causa di un danno alla salute, l'AI assume le spese supplementari dovute alla disabilità per una prima formazione professionale o le spese per una riforma professionale (art. 8 in combinato disposto con gli art. 16 e 17 LAI). La formazione deve essere adeguata e appropriata allo scopo integrativo, ossia idonea a promuovere, migliorare o ripristinare durevolmente la capacità al guadagno.

### 2.2.1 Prima formazione professionale

L'AI può assumere le spese supplementari dovute alla disabilità di giovani e giovani adulti che seguono una formazione secondo la LFPr, per esempio per servizi di coaching, provvedimenti di pedagogia professionale, il finanziamento del maggiore bisogno di assistenza, servizi di trasporto, mezzi ausiliari e l'adeguamento del posto di lavoro.

I giovani o giovani adulti che non soddisfano i requisiti intellettuali per il conseguimento di una formazione secondo la LFPr hanno la possibilità di seguire un *avviamento professionale AI* o un *avviamento professionale*

*interno* della durata di uno o due anni, a condizione che al termine della formazione la loro prestazione lavorativa venga compensata con un salario a rendimento di almeno 2.55 franchi l'ora<sup>11</sup> (fino al 2010: fr. 2.35). Questa formazione consente di impostare individualmente i contenuti formativi e di adeguare questi ultimi alle esigenze e alle limitazioni dell'apprendista.

Fino alla riforma della formazione professionale del 2004 i giovani e giovani adulti con problemi di apprendimento e/o di rendimento avevano due possibilità per conseguire una formazione professionale a bassa soglia e incentrata sul lavoro pratico: la formazione empirica secondo la LFPr e l'avviamento professionale AI di diritto privato. Dal 2004 in poi la formazione empirica secondo la LFPr è gradualmente scomparsa e dal 2016 appartiene definitivamente al passato.

In seguito alla soppressione della possibilità della formazione empirica secondo la LFPr per i giovani che non soddisfano i requisiti per una formazione CFP, l'associazione delle istituzioni sociali svizzere per persone handicappate (INSOS) ha lanciato nel 2007 un progetto pilota per la messa a punto di una *formazione pratica*. La nuova proposta formativa metteva l'accento su attività professionali relativamente semplici, era strettamente legata alla pratica e conferiva particolare importanza all'accompagnamento individuale e ad ambiti di apprendimento e di esercitazione adeguati al livello delle persone in formazione. Per la formazione pratica INSOS si voleva inoltre creare condizioni quadro uniformi in tutta la Svizzera e garantire la permeabilità con le formazioni professionali di base secondo la LFPr. Nell'ambito del progetto pilota un campione di giovani ha seguito il programma formativo biennale INSOS in 46 istituzioni di 14 settori professionali. Al termine del progetto pilota, nel 2010, è stato presentato un rapporto di valutazione, redatto su incarico dell'UFAS, da cui emerge che la formazione pratica INSOS riveste un ruolo importante quale strumento formativo postobbligatorio facilmente accessibile<sup>12</sup>. Gli autori della valutazione giungono alla conclusione che la formazione pratica INSOS è uno strumento utile per l'integrazione professionale dei giovani con danni alla salute che non riescono a soddisfare i requisiti di una formazione secondo la LFPr. La formazione pratica INSOS ha pertanto il potenziale di fungere da anello di congiunzione tra l'avviamento professionale AI e la formazione professionale di base biennale. Convinta di aver creato una proposta formativa utile, l'associazione INSOS ha continuato a offrire questa possibilità anche dopo la conclusione del progetto pilota.

Secondo l'elenco delle professioni di INSOS<sup>13</sup>, attualmente esistono 52 programmi formativi che descrivono gli obiettivi e i requisiti degli apprendisti sotto forma di competenze operative (competenze tecniche, sociali, personali e metodologiche). Stando a INSOS, la permeabilità della formazione pratica INSOS verso la formazione di livello superiore, ossia il CFP, è garantita. La statistica INSOS rivela per gli anni 2012–2015 che il 10 per cento di coloro che hanno assolto una formazione pratica INSOS hanno trovato una soluzione successiva con CFP.

La formazione professionale pratica si svolge presso istituzioni di formazione o aziende del mercato del lavoro primario (in parte sotto forma di «supported education») e l'istruzione scolastica presso scuole professionali interne o pubbliche. Per poter svolgere formazioni pratiche INSOS le aziende formatrici devono essere membro dell'associazione e soddisfare ulteriori requisiti fissati da INSOS in specifiche direttive.

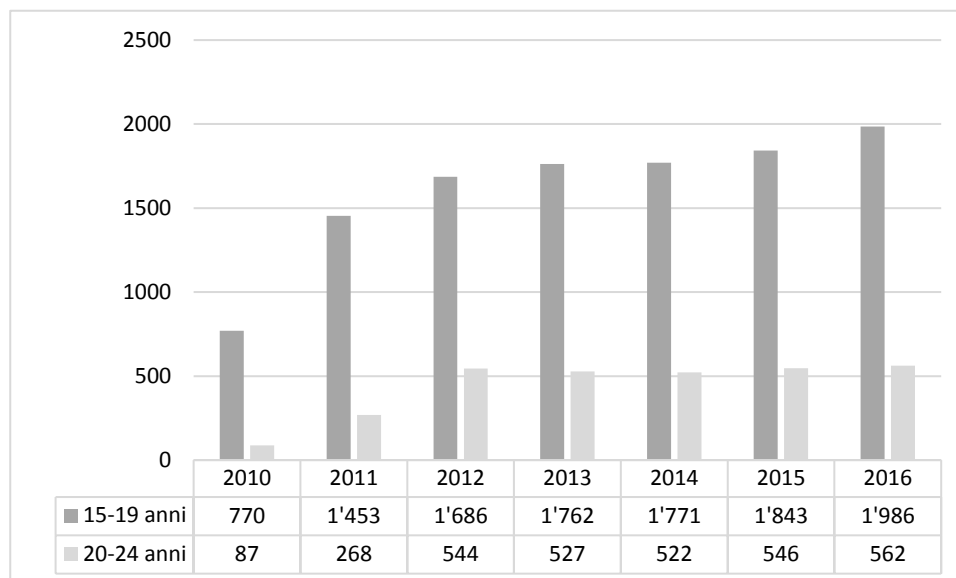
Oltre alla formazione pratica INSOS rimane possibile svolgere un avviamento professionale AI, i cui contenuti vanno completamente impostati a livello individuale e non sottostanno a un regolamento.

Il grafico 2 mostra l'evoluzione del numero di beneficiari di prestazioni AI che nel periodo 2010–2016 hanno conseguito una formazione pratica INSOS o un avviamento professionale AI e le classi di età cui i beneficiari appartenevano.

<sup>11</sup> Il salario orario minimo è legato al contributo AVS/AI/IPG delle persone senza attività lucrativa e corrisponde al reddito minimo atto a coprire il contributo minimo AVS/AI/IPG. Una prestazione lavorativa è considerata sufficientemente valorizzabile sul piano economico, se è compensata con un salario a rendimento di almeno 2.55 franchi l'ora.

<sup>12</sup> Ufficio federale delle assicurazioni sociali, *Beiträge zur sozialen Sicherheit: Evaluation Pilotprojekt Praktische Ausbildung (PrA) INSOS*, Berna 2010. Rapporto di ricerca n. 7/10, premessa.

<sup>13</sup> [www.insos.ch](http://www.insos.ch), consultato l'11 gennaio 2017.

**Grafico 2** – Beneficiari di un avviamento professionale AI o di una formazione pratica INSOS, per classi di età, 2010–2016

Fonte: UFAS

L'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS sono prestazioni dell'AI destinate in primo luogo ai giovani e ai giovani adulti di età compresa tra i 15 e i 24 anni che non hanno ancora conseguito una formazione e non hanno mai svolto un'attività lucrativa. La fascia di età tra i 15 e i 24 anni costituisce il 97 per cento dei beneficiari di queste prestazioni, la quota rimanente è costituita da beneficiari più anziani.

### 2.3 Introduzione dell'orientamento al risultato nella prima formazione professionale

Di regola, l'avviamento professionale AI a bassa soglia e la formazione pratica INSOS sono impostati in modo tale da durare due anni. La valutazione della formazione pratica INSOS ha rivelato che una quota relativamente elevata di coloro che avevano conseguito la formazione aveva bisogno di una rendita intera e rimaneva legata a un posto di lavoro in un ambiente protetto al termine della medesima. L'effetto della formazione sul diritto alla rendita e sull'integrazione nel mercato del lavoro primario sembrava quindi relativamente esiguo. Per questo motivo l'UFAS ha deciso di basare l'attuazione delle formazioni a bassa soglia maggiormente sul risultato atteso.

Il secondo pacchetto di misure della 6ª revisione AI<sup>14</sup> ha pertanto proposto di innalzare i requisiti per le formazioni a bassa soglia per quanto concerne la previsione di un reddito da conseguire più tardi. Si dovevano innalzare in generale i requisiti per la concessione di una formazione a bassa soglia e in particolare quelli per la concessione del secondo anno di formazione in funzione del reddito da lavoro presumibilmente conseguibile. A causa delle reazioni critiche riscontrate in procedura di consultazione la proposta non è stata portata avanti.

L'UFAS ha tuttavia voluto mantenere un maggiore orientamento al risultato previsto della formazione e attuato questo principio nella lettera circolare AI n. 299 (anche al N. 3020 della Circolare sui provvedimenti d'integrazione professionali). Su questa base le due formazioni *biennali* «avviamento professionale AI» e «formazione pratica INSOS» sono state limitate alla cerchia di assicurati che avevano buone prospettive di raggiungere in futuro una capacità al guadagno tale da influire sull'ammontare della rendita o di essere integrati nel mercato del lavoro primario.

«Questo significa concretamente che l'avviamento professionale (compresa la formazione pratica INSOS) sarà d'ora in poi concesso indistintamente per un anno. Se dal bilancio stilato verso la fine del primo anno insieme all'azienda formatrice e al giovane assicurato risulterà che questi ha buone prospettive di raggiungere una capacità al guadagno influente sull'ammontare della rendita, la formazione potrà essere prolungata di un anno. Il secondo anno di formazione potrà es-

<sup>14</sup> FF 2011 5133



sere concesso, inoltre, nei casi in cui l'integrazione nel mercato del lavoro primario apparirà probabile, anche se inizialmente non vi saranno ripercussioni sulla rendita» (lettera circolare AI n. 299).

## 2.4 Guida per la consulenza e l'accompagnamento dei giovani

Il gruppo di lavoro annunciato dal consigliere federale Didier Burkhalter nella risposta alla petizione del novembre 2011 (cfr. cap. 1.1) è stato incaricato di impostare ed elaborare l'integrazione professionale orientata al risultato nel mercato del lavoro primario. Oltre ai rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e degli uffici AI dovevano partecipare al gruppo di lavoro anche i promotori della petizione quali rappresentanti delle organizzazioni dei disabili e dei centri di formazione. Il gruppo di lavoro ha iniziato i lavori nell'estate 2012 elaborando raccomandazioni per i passaggi dalla scuola alla formazione e dalla formazione alla vita professionale. L'anno successivo i promotori hanno disdetto la propria collaborazione perché ritenevano che la petizione fosse rimasta senza risposta. In seguito, su incarico del consigliere federale Alain Berset l'UFAS ha costituito un gruppo di lavoro con rappresentanti degli uffici AI.

A completamento della lettera circolare AI n. 299, questo gruppo di lavoro ha in seguito concretizzato l'orientamento al risultato dell'integrazione professionale in una guida<sup>15</sup>. Quest'ultima doveva servire ai collaboratori degli uffici AI quale strumento tecnico per valutare le competenze chiave dei giovani per quanto riguarda la maturità rispetto alla scelta professionale, la capacità alla formazione e l'integrazione nel mercato del lavoro (primario). La *Guida per la consulenza e l'accompagnamento dei giovani che assolvono una formazione pratica* descrive concretamente come utilizzare la griglia delle competenze nella prassi. Dovrebbe servire anche a porre maggiormente l'accento sui contenuti didattici, sulle capacità individuali dei giovani e sulle esigenze del mercato del lavoro e meno sulla durata della formazione. Il suo scopo è aiutare i giovani con un danno alla salute a sviluppare una prospettiva per l'integrazione professionale nel mercato del lavoro primario. Un impiego nel mercato del lavoro secondario dovrebbe essere preso in considerazione soltanto se non ci sono (ancora) possibilità di integrazione nel mercato del lavoro primario o queste ultime sono state esaurite.

Per far conoscere la guida e la raccomandazione ad essa connessa agli uffici AI e ottenere un'attuazione uniforme, nella prima metà del 2015 l'UFAS ha svolto complessivamente nove eventi informativi (sei in Svizzera tedesca e tre in Svizzera romanda) in cui gli specialisti dell'AI sono stati informati sul contenuto e sull'impiego del nuovo strumento nella prassi.

La *Guida per la consulenza e l'accompagnamento dei giovani che assolvono una formazione pratica* completa la lettera circolare AI n. 299 fornendo una base tecnica.

## 3. Evoluzione dei beneficiari, dei costi e della durata delle formazioni

Qui di seguito viene illustrata l'evoluzione che il numero di beneficiari, i costi e la durata delle prime formazioni professionali finanziate dall'AI, ovvero l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS, hanno registrato nel corso degli ultimi anni.

### 3.1 Rilevazione dei dati

Come esposto nel parere del Consiglio federale del 21 agosto 2013, all'epoca l'UFAS non disponeva di dati su come la durata dei contratti di formazione all'interno della categoria delle prestazioni dell'avviamento professionale AI e della formazione pratica INSOS era cambiata nel corso del tempo. L'Esecutivo ha però prospettato che in futuro sarebbe stato possibile disporre di dati attendibili e pronunciarsi sulla durata di detti contratti.

A titolo di introduzione qui di seguito vengono fornite alcune informazioni riguardo alla rilevazione dei dati sulle prime formazioni professionali nell'AI.

L'UFAS ha dato istruzione agli organi di esecuzione di rilevare le diverse categorie di prima formazione professionale mediante codici di prestazione. Attualmente sono disponibili sei codici di prestazione<sup>16</sup>:

<sup>15</sup> Cfr. appendice

<sup>16</sup> Codici per la statistica delle infermità e delle prestazioni (CSIP-C), validi dal 1° gennaio 2009, stato: 1° gennaio 2017.

- formazioni nell'ambito delle scuole universitarie, delle scuole universitarie professionali, delle scuole pedagogiche e della formazione professionale superiore;
- formazioni nell'ambito delle scuole di maturità liceale, delle scuole specializzate e degli istituti di formazione di maturità professionale;
- formazione professionale di base della durata di tre o quattro anni con attestato federale di capacità AFC;
- formazione professionale di base della durata di due anni con certificato federale di formazione pratica CFP; precedentemente formazione empirica LFPr
- formazione pratica INSOS; avviamento professionale AI;
- altre formazioni.

Sulla base delle esperienze tratte dal progetto pilota INSOS, nel 2010 l'UFAS ha introdotto il codice di prestazione per le formazioni a bassa soglia «Formazione pratica INSOS; avviamento professionale AI» per poter analizzare separatamente in futuro l'evoluzione delle due formazioni. Fino a quel momento l'avviamento professionale AI veniva rilevato, insieme alla preparazione/ambientamento a un'attività in un laboratorio protetto, con il codice di prestazione «Preparazione a un'attività in un laboratorio protetto». Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>17</sup>, nel 2008, la competenza per il finanziamento delle scuole speciali e dei laboratori protetti è stata trasferita ai Cantoni. Da quel momento l'AI non ha più finanziato la preparazione e l'ambientamento a un'attività in un posto di lavoro protetto e ha adeguato la sua prassi sulla base di una sentenza emanata a suo tempo dal Tribunale federale delle assicurazioni<sup>18</sup>, secondo la quale il periodo d'introduzione in un centro occupazionale non era una preparazione a un'attività in un laboratorio protetto<sup>19</sup> e quindi il suo finanziamento non aveva alcuna base legale. Nel 2010 l'UFAS ha soppresso il codice di prestazione pertinente.

Le analisi della prima formazione professionale finanziata dall'AI qui sotto riportate si riferiscono al periodo 2007–2016. Le analisi specifiche della categoria di prestazioni per le formazioni a bassa soglia «formazione pratica INSOS» e «avviamento professionale AI» sono limitate al periodo successivo all'introduzione dei codici di prestazione pertinenti, nel 2010.

Le analisi della durata delle formazioni a bassa soglia sono basate sui dati tratti dalle fatture rimborsate dall'AI da cui risultano l'inizio e la fine delle prestazioni fatturate. Su questa base è stato possibile calcolare la durata effettiva della formazione. La durata della formazione con inizio tra il 2010 e il 2014 viene illustrata per tutti gli assicurati mediante il codice di prestazione per l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS.

### 3.2 Beneficiari di prestazioni

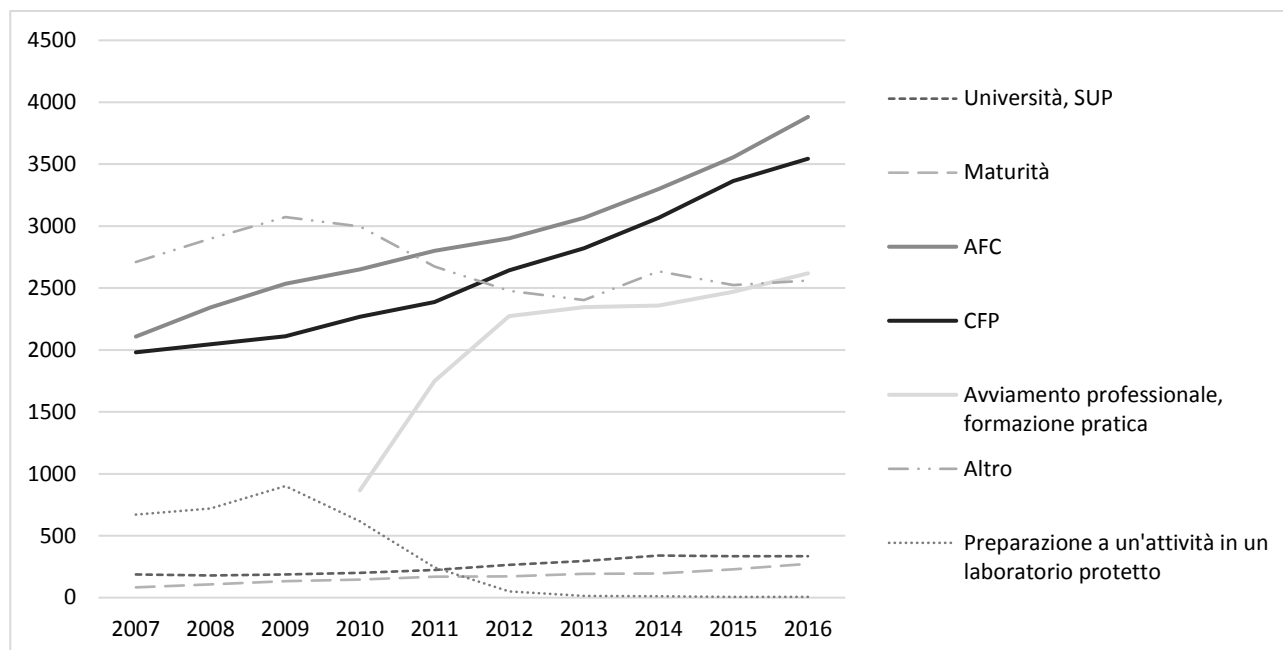
Nel periodo tra il 2007 e il 2016 il numero di beneficiari di prestazioni in corso di prima formazione professionale dell'AI è salito da 7700 a 13 220, il che corrisponde a un aumento del 70 per cento. Questo forte aumento delle prime formazioni professionali può essere in generale ricondotto al maggiore orientamento integrativo dell'AI in seguito alla 5<sup>a</sup> revisione AI, entrata in vigore nel 2008.

<sup>17</sup> Nel quadro della NPC la competenza per le scuole speciali, i laboratori protetti e le case per disabili è stata trasferita dall'AI ai Cantoni.

<sup>18</sup> VSI 2002 pag. 182.

<sup>19</sup> Art. 16 cpv. 2 lett. a LAI.

**Grafico 3** – Beneficiari di prestazioni in corso di prima formazione professionale dell'AI, 2007–2016

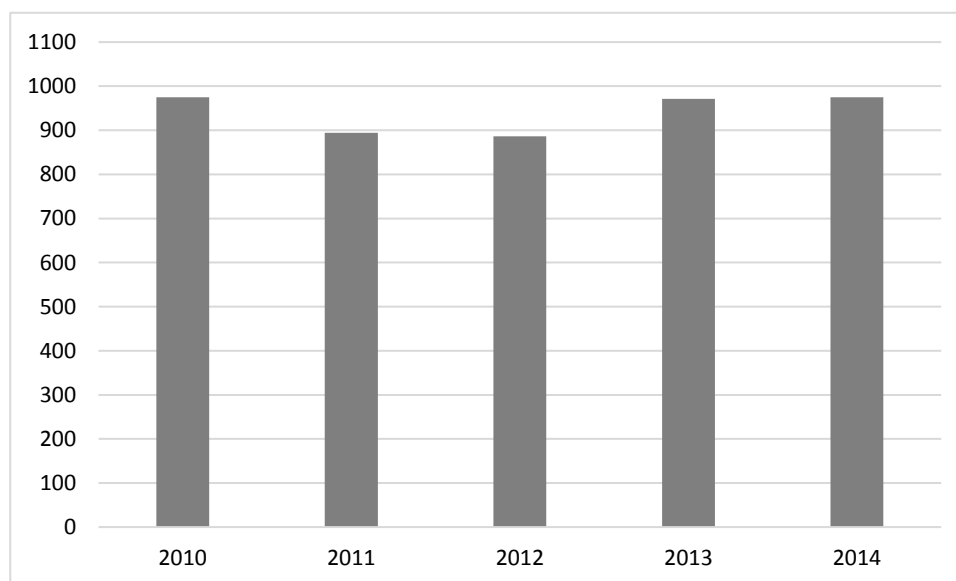


Fonte: UFAS

L'introduzione del nuovo codice di prestazione per l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS nonché la soppressione di quello per la preparazione e l'introduzione a un'attività in un laboratorio protetto, nel 2010, emergono chiaramente dal grafico. A partire dal 2010, con il nuovo codice di prestazione si è potuto comprovare anche in termini numerici che la nuova proposta INSOS ha riscontrato una certa domanda presso l'AI. Dal grafico sembra che il numero di beneficiari di prestazioni sia aumentato notevolmente. Bisogna tuttavia considerare che la formazione dura per principio due anni e il forte aumento registrato negli anni 2011 e 2012 è dovuto soprattutto al fatto che ai giovani già in formazione ogni anno si è aggiunta una nuova coorte di apprendisti, che di regola ha iniziato la formazione in estate. A partire dal 2012, quando la prima coorte aveva concluso la formazione, il numero di beneficiari di prestazioni si è stabilizzato, dopodiché ogni anno le entrate e le uscite dalle formazioni si sono pressoché compensate.

Da un'ulteriore analisi in funzione delle coorti di apprendisti emerge un quadro un po' più equilibrato: il grafico 4 rappresenta le dimensioni delle coorti di apprendisti.

**Grafico 4** – Numero di beneficiari di prestazioni in corso di formazione pratica INSOS o avviamento professionale AI in funzione delle coorti 2010–2014 (fatture rimborsate)



Fonte: UFAS

È quindi possibile confermare la diminuzione dei nuovi contratti di formazione tra il 2010 e il 2012 comunicata dall'INSOS. In quel periodo il numero di nuovi contratti di formazione si è ridotto del 9 per cento. Da allora tuttavia il numero di nuovi apprendisti ha ripreso a crescere e nel 2014 ha nuovamente raggiunto il livello della coorte del 2010.

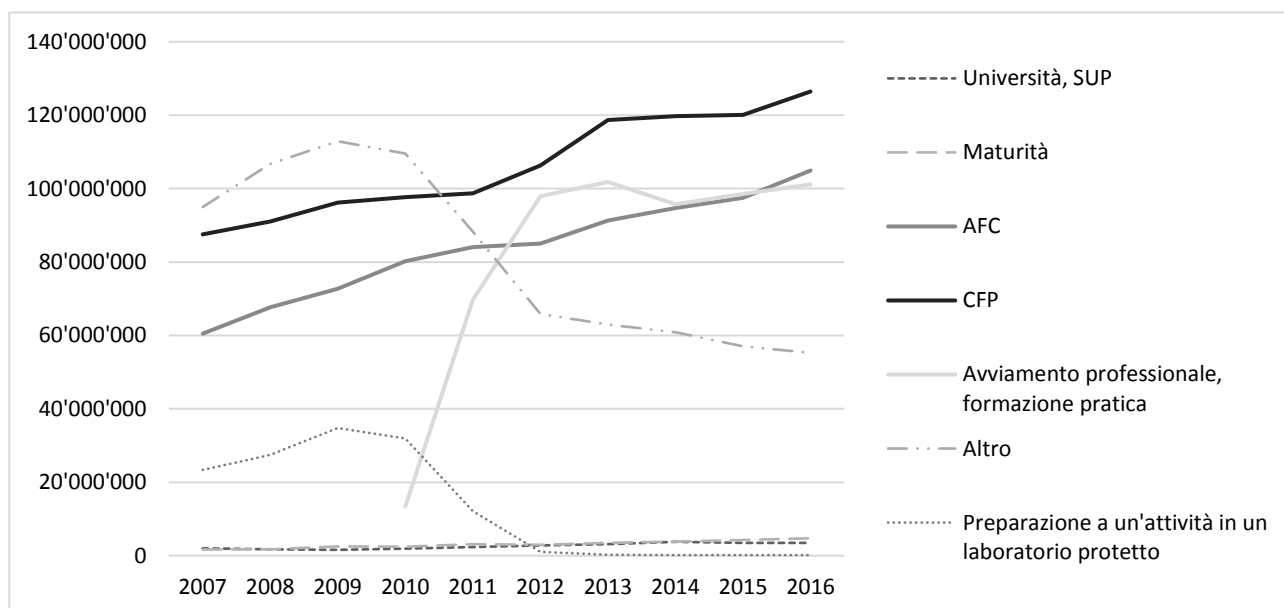
Mentre il grafico 3 lascia supporre un aumento del numero di beneficiari di prestazioni in corso di formazione a bassa soglia, il grafico 4 mostra un numero stabile o in leggera diminuzione. Questa discrepanza si spiega con il fatto che il grafico 4 focalizza sui beneficiari di prestazioni con fatture rimborsate per ogni anno dal 2010 al 2014. In quest'ottica ogni anno civile include i beneficiari di prestazioni appartenenti a tre coorti di apprendisti: quelli che hanno iniziato la formazione nell'anno in corso, nell'anno precedente e due anni prima.

Tra l'altro è impossibile accertare quanti beneficiari di prestazioni abbiano conseguito una formazione pratica o un avviamento professionale AI prima dell'introduzione del nuovo codice di prestazione. Se ne può stimare solo indicativamente l'ordine di grandezza sulla base dell'andamento che le curve hanno preso in seguito alla soppressione del codice di prestazione *Preparazione a un'attività in un laboratorio protetto* alla fine del 2010 e alla diminuzione del numero di beneficiari di *Altre formazioni*. Occorre considerare tra l'altro il fatto che fino al 2009 anche la preparazione e l'ambientamento a un'attività in un laboratorio protetto venivano finanziati dall'AI (cfr. cap. 3.1).

### 3.3 Costi

I costi assunti dall'AI nell'ambito dei provvedimenti di prima formazione professionale sono cresciuti da 270 milioni di franchi nel 2007 a 396 milioni di franchi nel 2016, il che corrisponde a un aumento del 47 per cento. L'AI copre le spese supplementari dovute alla disabilità nell'ambito della prima formazione professionale; se del caso, esse includono anche le spese supplementari per un alloggio con assistenza. Questo importo non comprende invece eventuali indennità versate all'assicurato.

**Grafico 5** – Costi complessivi delle prime formazioni professionali dell'AI, 2007–2016 (fatture rimborsate)



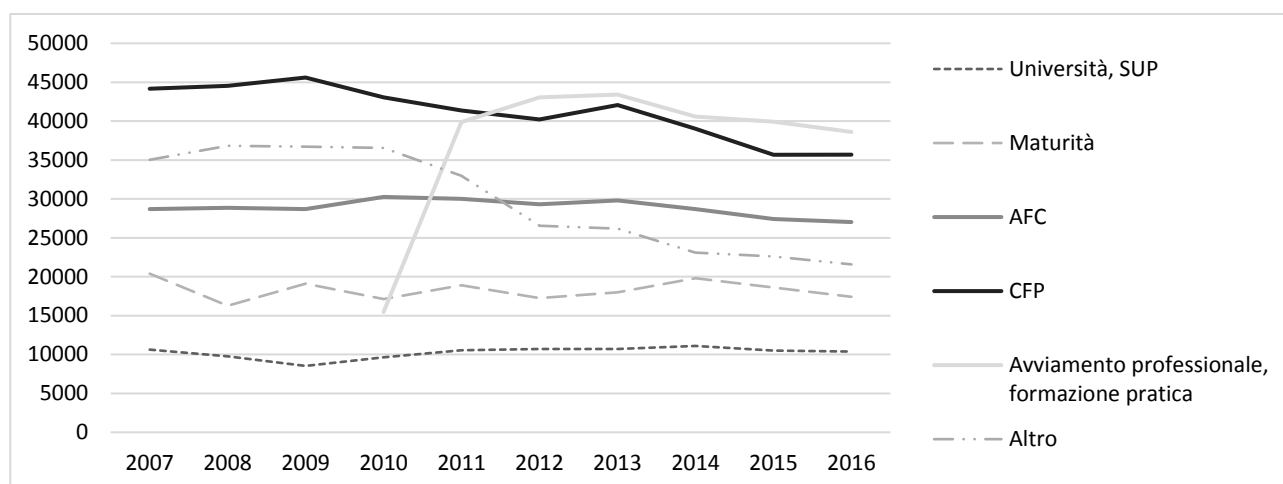
Fonte: UFAS

Il forte aumento dei costi si spiega con la crescita del numero di beneficiari di prestazioni cui è stata concessa una prima formazione professionale dell'AI. L'aumento dei costi delle formazioni CFP e AFC si sviluppano parallelamente e mostrano un quadro simile a quello dell'aumento dei beneficiari di prestazioni. Le formazioni CFP generano costi complessivi più elevati per un numero di beneficiari di prestazioni più contenuto, il che non è un dato sorprendente, visto che le formazioni CFP sono assolve da persone i cui danni alla salute sono generalmente più gravi di quelli degli apprendisti AFC. Di conseguenza il fabbisogno di sostegno è più elevato e le spese supplementari dovute alla disabilità a carico dell'AI sono maggiori.

Dal 2012 i costi per la categoria di prestazioni dell'avviamento professionale AI e della formazione pratica INSOS sembrano stabilizzarsi intorno ai 100 milioni di franchi l'anno.

Il numero maggiore di beneficiari di prestazioni dell'AI genera costi più elevati: l'aumento del numero di beneficiari di prestazioni del 60 per cento si contrappone all'incremento dei costi complessivi del 45 per cento. Ciò significa che i costi annui medi per beneficiario di prestazioni sono diminuiti del 14 per cento.

**Grafico 6** – Costi annui medi per beneficiario di prestazioni in corso di prima formazione professionale dell'AI, 2007–2016



Fonte: UFAS

Dopo un picco di oltre 43 000 franchi nel 2013 i costi medi per beneficiario di prestazioni in corso di prima formazione professionale AI o formazione pratica INSOS sono scesi a quasi 39 000 franchi. L'UFAS presume che questo calo sia connesso da un lato all'emanazione della lettera circolare AI n. 299 e quindi alla riduzione della durata della formazione per una parte dei giovani (cfr. cap. 3.4), dall'altro agli sforzi dei fornitori di dare alla formazione un maggiore orientamento al mercato del lavoro primario. Una più stretta collaborazione con i datori di lavoro (p. es. tirocini) o addirittura lo svolgimento di parte della formazione sul mercato del lavoro primario contribuiscono a ridurre i costi delle formazioni a bassa soglia.

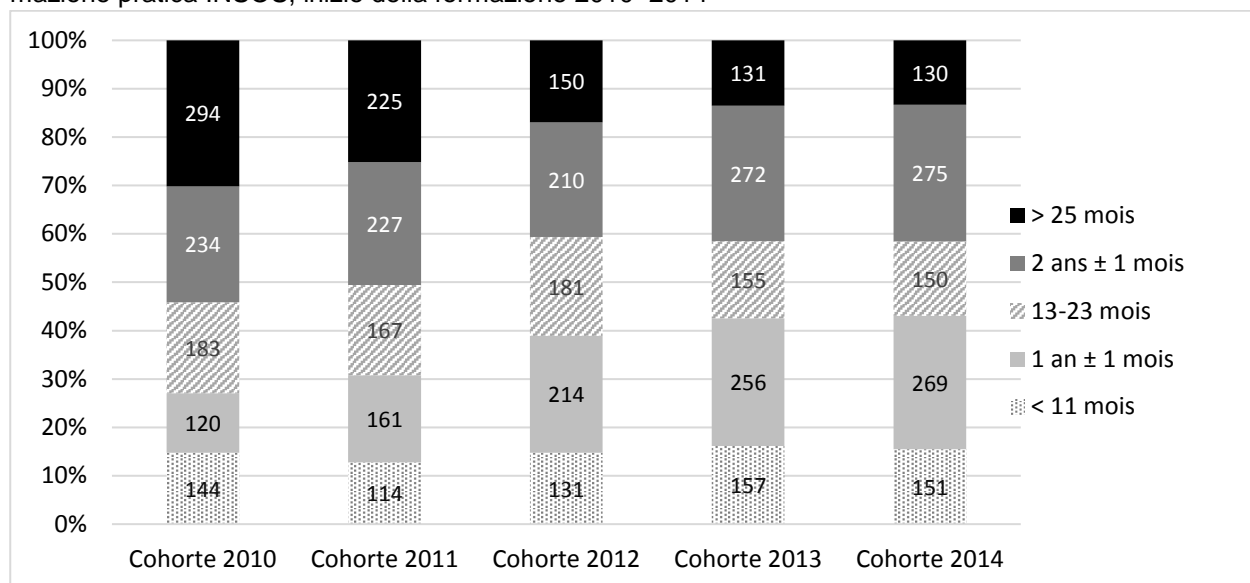
Nella categoria delle altre formazioni i costi annui medi hanno registrato la riduzione più pronunciata. Ciò è dovuto al fatto che prima del 2010 le formazioni a bassa soglia venivano incluse in questa categoria di prestazioni.

Negli ultimi anni i costi medi delle prime formazioni professionali sono tendenzialmente in calo. Ciò dimostra che gli sforzi degli uffici AI di svolgere le formazioni maggiormente nel mercato del lavoro primario sono andati a buon fine. Con un impiego mirato del coaching è quindi possibile svolgere le formazioni in parte o del tutto nel mercato del lavoro primario anziché, come finora, interamente in un ambiente protetto. Tale approccio detto «supported education», che prevede l'accompagnamento professionale della formazione sul mercato del lavoro primario, è meno costoso.

### 3.4 Durata delle formazioni

L'associazione di categoria INSOS pubblica ogni anno il numero di contratti di formazione dell'anno in corso. Le cifre sono basate su un sondaggio presso le istituzioni membro e, secondo quanto riferito dall'associazione stessa, associate a delle incertezze. La statistica distingue fra apprendisti del primo e del secondo anno di formazione. L'associazione INSOS presume che nell'estate 2011 circa il 23 per cento degli apprendisti abbia dovuto terminare la propria formazione dopo il primo anno perché l'AI non aveva concesso loro il secondo anno di formazione. Fino all'estate 2014 tale quota è aumentata fino al 37 per cento. L'associazione ha interpretato questa quota crescente come simbolo della nuova prassi restrittiva dell'AI iniziata con la lettera circolare AI n. 299.

Si tratta dunque di sapere quali ripercussioni concrete l'emanazione della lettera circolare AI n. 299 abbia avuto sulla durata dell'avviamento professionale AI e della formazione pratica INSOS. Il grafico 7 rappresenta la durata delle due formazioni in funzione delle coorti 2010–2014. Essendo la lettera circolare AI n. 299 entrata in vigore nel maggio 2011, l'UFAS mette a confronto la durata della formazione, soggetta alla prassi della lettera circolare, delle coorti 2012, 2013 e 2014 con quella delle coorti 2010 e 2011 sulla cui concessione la lettera circolare ha inciso poco o nulla.

**Grafico 7** – Durata della formazione dei beneficiari di prestazioni in corso di avviamento professionale AI/formazione pratica INSOS, inizio della formazione 2010–2014


Fonte: UFAS

Dal grafico emerge chiaramente innanzitutto che il gruppo di coloro che hanno beneficiato di *un* anno di formazione è aumentato dal 12 per cento nella coorte 2010 al 24 per cento nella coorte 2012 e al 28 per cento nella coorte 2014. Tale incremento è riconducibile senza dubbio all’emanazione della lettera circolare secondo cui ai giovani doveva essere concesso per principio un anno di formazione e la concessione del secondo anno era vincolata a determinati presupposti. La lettera circolare lascia inoltre presupporre che il gruppo dei giovani con *due* anni di formazione si sarebbe ridotto di numero. In effetti, se nella coorte 2010 il 54 per cento dei giovani ha assolto una formazione di due o più anni, nelle coorti 2012–2014 questo numero si è stabilizzato al 41 per cento. L’effetto della lettera circolare emerge quindi anche per questo gruppo e si esplica, come era prevedibile, sotto forma di diminuzione del numero di formazioni biennali.

Va inoltre menzionata la quota dei giovani la cui formazione è durata più di 25 mesi. Se fra coloro che hanno iniziato la formazione nel 2010 essa era ancora pari al 30 per cento, negli anni successivi è stato possibile ridurla gradualmente fino a quasi il 15 per cento per le coorti 2013 e 2014. L’estensione della durata di una formazione è dovuta principalmente al cambiamento del settore professionale, ossia quando nel corso di una formazione la scelta professionale si rivela inadeguata e l’assicurato inizia un’altra formazione. Il fatto che di recente le formazioni della durata di oltre due anni sono nettamente diminuite e si è potuto aumentare la quota dei giovani con una durata regolare della formazione indica che la consapevolezza dei costi nell’ambito delle formazioni a bassa soglia è generalmente aumentata e la scelta professionale viene ponderata più attentamente, per cui si sono verificati meno cambiamenti del settore professionale. A questo risultato hanno contribuito sicuramente anche gli sforzi dell’UFAS e degli uffici AI di puntare maggiormente sulla consulenza e sull’accompagnamento dei giovani nelle formazioni a bassa soglia e sostenere così in modo mirato il compimento della formazione.

Si constata inoltre che le quote dei giovani che abbandonano precocemente la formazione (< 11 mesi, 13–23 mesi) sono consistenti: la quota dei giovani che hanno abbandonato la formazione già nel corso del primo anno è stata relativamente stabile (ca. 15 %) nelle cinque coorti analizzate. Inoltre essa non è cambiata neanche in seguito all’entrata in vigore della lettera circolare AI n. 299 e sembra quindi prescindere dalla concessione della formazione per uno o due anni. Una quota analoga e relativamente stabile di abbandoni precoci si registra nel secondo anno di formazione. Essa si è ridotta dal 20 per cento per la coorte del 2010 al 15 per cento per quella del 2014. Una tale riduzione era prevedibile in quanto dopo l’emanazione della lettera circolare il numero di apprendisti al secondo anno di formazione è leggermente diminuito. L’esperienza ha mostrato che i motivi dell’abbandono di una formazione possono essere il peggioramento dello stato di salute, una scelta professionale inadeguata o problemi personali.

Infine colpisce il fatto che già prima dell’emanazione della lettera circolare AI n. 299 il 46 per cento dei giovani non ha portato a termine la formazione biennale nonostante la concessione dei due anni di formazione fosse

allora la norma. Per questi motivi si può presumere che le quote degli abbandoni nel primo e nel secondo anno di formazione non siano direttamente correlate all'emanazione della lettera circolare AI.

### 3.5 Riassunto

In riassunto si può affermare che il maggior orientamento all'integrazione dell'AI si rispecchia anche nei provvedimenti della prima formazione professionale CFP e AFC, sia per quanto riguarda l'evoluzione del numero di beneficiari di prestazioni, sia per quanto riguarda i costi.

A parte una temporanea diminuzione, il numero di beneficiari di prestazioni di formazione a bassa soglia rimane relativamente stabile. Secondo il parere dell'UFAS, il calo dei contratti di formazione negli anni 2011 e 2012 non è direttamente correlato all'emanazione della lettera circolare n. 299, poiché nei due anni successivi il numero si stabilizza di nuovo sul livello precedente.

Come era prevedibile, la lettera circolare AI n. 299 ha avuto ripercussioni dirette sulla durata dell'avviamento professionale AI e della formazione pratica INSOS. Dall'analisi emerge che la lettera circolare ha avuto effettivamente un'incidenza sul 15 per cento circa dei giovani in fase di formazione, in quanto è stato soppresso il secondo anno di formazione previsto inizialmente. Sul numero di giovani che hanno abbandonato la formazione a bassa soglia la lettera circolare non ha invece avuto nessun effetto.

Il fatto che è stato possibile ridurre in generale il numero di formazioni a bassa soglia della durata di più di due anni è indice della crescente consapevolezza dei costi presso le istituzioni di formazione e del maggiore orientamento delle formazioni al mercato del lavoro primario, il che corrisponde alle intenzioni dell'UFAS.

## 4. Conformità al diritto

### 4.1 Perizie giuridiche

In adempimento del postulato Lohr nel luglio 2015 l'UFAS ha commissionato una perizia giuridica al prof. dr. iur. M. Hürzeler e al PD dr. iur. Silvia Bucher per far valutare la domanda se la lettera circolare AI n. 299 concernente la prima formazione professionale avesse una base giuridica sufficiente.

Nella perizia del 14 settembre 2015 i periti giungono alla conclusione che è inammissibile negare le prestazioni per un secondo anno di formazione dell'avviamento professionale AI o della formazione pratica INSOS adducendo come motivazione che il guadagno prevedibile non inciderà sull'ammontare della rendita o non permetterà l'integrazione nel mercato del lavoro primario. Pertanto la lettera circolare AI n. 299 non ha una base giuridica sufficiente.

### 4.2 Recente sentenza del Tribunale federale

Con sentenza del 7 maggio 2015 (720 14 278/113) il Tribunale cantonale di Basilea-Campagna ha ritenuto che la prassi connessa alla lettera circolare AI n. 299 fosse in contrasto con diverse normative giuridiche, fra cui la Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità e la Costituzione federale, e non disponesse di una base giuridica sufficiente<sup>20</sup>. Nell'ottobre 2015 l'ufficio AI di Basilea-Campagna ha impugnato la sentenza presso il Tribunale federale. L'UFAS ha inoltrato la perizia Hürzeler/Bucher al Tribunale federale e alle parti per conoscenza.

Nella sua sentenza<sup>21</sup> il Tribunale federale ha respinto il ricorso e si è pronunciato per la prima volta sulla lettera circolare AI n. 299. La Corte suprema ha sancito che quest'ultima non è compatibile con gli articoli 8 e 16 capoverso 2 lettera a LAI. Nel quadro di un avviamento professionale AI o di una formazione pratica INSOS non è ammissibile negare il secondo anno di formazione adducendo come motivazione che l'assicurato non ha buone prospettive di raggiungere una capacità al guadagno che influisca sull'ammontare della rendita o di essere integrato nel mercato del lavoro primario. Vincolare la concessione del secondo anno di formazione alla presenza di uno dei due requisiti sulla base della lettera circolare AI n. 299 non è compatibile con la normativa legale. Queste conclusioni coincidono con quelle della perizia giuridica di Hürzeler/Bucher.

<sup>20</sup> La decisione è stata notificata per iscritto all'ufficio AI di Basilea Campagna in data 9 ottobre 2015.

<sup>21</sup> DTF 142 V 523

Il Tribunale federale espone inoltre che la risposta alla domanda se debbano essere concesse prestazioni per un secondo anno di formazione dipende dall'adempimento nel caso concreto delle condizioni di diritto legali (misura necessaria, appropriata e adeguata). Il secondo anno di formazione può essere negato per inadeguatezza finanziaria soltanto se nel caso concreto vi è un netto squilibrio tra costi e benefici della misura. Tra l'altro non si può presumere con leggerezza che il secondo anno non sia necessario.

Il Tribunale federale stabilisce infine che dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, dalla Costituzione federale, dalla legge sui disabili e dalla LFPr non si possa dedurre il diritto alla concessione di una prima formazione biennale per tutti i giovani.

### **4.3 Ulteriore procedura dell'UFAS dopo l'emanazione della sentenza del Tribunale federale**

Dopo l'emanazione della sentenza del Tribunale federale l'UFAS ha soppresso con effetto immediato la lettera circolare AI n. 299 e adeguato la Circolare sui provvedimenti d'integrazione professionali. Mediante comunicato stampa esso ha in seguito informato il pubblico su questi ultimi sviluppi.

L'UFAS ha inoltre inviato una lettera informativa agli uffici AI in cui ha disposto che l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS dovevano essere concessi di nuovo per due anni, a condizione che le condizioni di diritto legali fossero adempiute.

La guida elaborata come strumento per la prassi rimane valida. Attualmente è in fase di elaborazione, dopodiché sarà di nuovo a disposizione degli uffici AI e delle istituzioni di formazione quale strumento per la valutazione dello sviluppo delle competenze chiave dei giovani nel corso della formazione.

## **5. Conclusioni**

Con il presente rapporto il Consiglio federale adempie le richieste avanzate nei postulati dei consiglieri nazionali Lohr e Bulliard-Marbach ed espone la nuova situazione creatasi in seguito alla recente sentenza del Tribunale federale<sup>22</sup>.

Nel messaggio concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (Ulteriore sviluppo dell'AI)<sup>23</sup> il Consiglio federale propone di offrire un maggiore sostegno ai giovani e ai giovani adulti per il passaggio dalla scuola alla prima formazione professionale e dalla formazione professionale al mercato del lavoro. Propone inoltre di orientare maggiormente le prime formazioni professionali non soggette alla LFPr alla successiva integrazione nel mercato del lavoro primario e di svolgerle, se possibile, direttamente in tale mercato. Si dovrebbe inoltre creare una norma di delega che desse al Consiglio federale la possibilità di fissare, a livello di ordinanza, i presupposti per la concessione di dette formazioni per quanto concerne il tipo, la durata e l'entità. Le formazioni pratiche dovranno essere concesse in futuro per l'intera durata (nel caso delle formazioni pratiche INSOS di regola per due anni), in modo da rafforzare anche la certezza del diritto. Lo scopo delle formazioni dovrà essere quello di promuovere e sfruttare al meglio il potenziale di sviluppo individuale. Gli obiettivi di un guadagno prevedibile che incida sull'ammontare della rendita e dell'integrazione nel mercato del lavoro primario rimarranno importanti, ma non avranno più alcuna rilevanza come requisiti per la concessione di queste formazioni.

---

<sup>22</sup> DTF 142 V 523

<sup>23</sup> FF 2017 2191



## 6. Allegato I: Postulato 13.3615 Lohr

Depositato il 21 giugno 2013 da Christian Lohr

### Presupposti per l'avviamento professionale AI o la formazione pratica INSOS

#### *Testo depositato*

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto contenente una perizia giuridica indipendente che valuti se l'articolo 16 LAI costituisca una base legale sufficiente per la nuova prassi descritta nella lettera circolare AI n. 299 dell'UFAS sulla prima formazione professionale. La perizia dovrà esaminare in particolare se l'articolo 16 LAI permetta di subordinare il prolungamento di un anno dell'avviamento professionale AI alla prospettiva di un reddito suscettibile di modificare la rendita o di un'attività lucrativa sul mercato del lavoro primario.

#### *Motivazione*

Con la lettera circolare AI n. 299 del maggio 2011, l'UFAS ha modificato la prassi relativa all'avviamento professionale AI. Da allora, anziché per due anni, questa formazione viene concessa solo per un anno e può essere prolungata di un altro anno soltanto se il giovane assicurato ha buone prospettive di raggiungere una capacità al guadagno che permetta di ridurre la rendita o se l'integrazione nel mercato del lavoro primario appare probabile. L'articolo 16 capoverso 2 LAI prevede però che la preparazione a un'attività in un laboratorio protetto sia parificata alla prima formazione professionale. Alcuni assicurati hanno già inoltrato ricorso contro il rifiuto di concedere il secondo anno di formazione ed hanno vinto la causa. Il tribunale delle assicurazioni sociali del cantone di Zurigo ha espresso dubbi sulla conformità alla legge della nuova prassi (sentenza del 9 gennaio 2013, IV.2012.00848). Tuttavia, poiché l'ufficio AI non ha impugnato la decisione, la questione non verrà esaminata dal Tribunale federale in tempo utile.

## 7. Allegato II: Postulato 13.3626 Bulliard

Depositato il 21 giugno 2013 da Christine Bulliard-Marbach

### **Maggiore trasparenza sull'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS**

#### *Testo depositato*

Il Consiglio federale è incaricato di presentare al Parlamento un rapporto sull'evoluzione, negli ultimi dieci anni, del numero di giovani cui l'AI ha concesso un avviamento professionale o una formazione pratica INSOS. Il rapporto dovrà dare un quadro trasparente dei dati disponibili e indicare come distinguere l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS da altri provvedimenti d'integrazione professionale nelle statistiche.

#### *Motivazione*

Dal maggio 2011 l'AI ha modificato la prassi relativa all'avviamento professionale AI o alla formazione pratica INSOS. Da allora, la formazione viene concessa solo per un anno e può essere prolungata di un altro anno soltanto se sono soddisfatte condizioni restrittive (prevedibile riduzione della futura rendita o buone probabilità di svolgere un'attività sul mercato del lavoro primario). L'associazione di categoria INSOS, che elabora una statistica sulle formazioni pratiche, ha constatato un notevole calo del numero degli apprendistati tra il 2010 e il 2012. Dal canto suo, l'UFAS ha rilevato un aumento dei costi in questo segmento della formazione, senza però esprimersi sul numero dei giovani interessati. Il rapporto dovrà chiarire queste (apparenti) contraddizioni e, se possibile, fornire indicazioni sul numero di giovani che seguono attualmente l'avviamento professionale AI o la formazione pratica INSOS (primo o secondo anno di formazione) mettendolo a confronto con le cifre degli anni precedenti il 2010. Dovrà inoltre studiare le cause dell'aumento dei costi constatato dall'UFAS e individuarne i fattori (eventualmente) determinanti. L'obiettivo è quello di dare un quadro trasparente delle prestazioni fornite dall'AI ai giovani con disabilità per poterne analizzare l'evoluzione degli ultimi anni.

Allegato

Perizia giuridica concernente il postulato Lohr (13.3615 / art. 16 LAI)  
(disponibile solo in tedesco)

Rechtsgutachten

betreffend

**Postulat 13.3615 / Art. 16 IVG**

Referenznummer 164000078, VW-Nummer VW15\_0034; IA-Nummer 1631425

erstattet

dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

von

Prof. Dr. iur. Marc Hürzeler  
Schmid Hofer Rechtsanwälte  
Lange Gasse 90  
4052 Basel

sowie

PD Dr. iur. Silvia Bucher  
Anwaltsbüro Silvia Bucher  
Freiestrasse 196  
8032 Zürich

## 1. Einleitung

### 1.1 Fragen der Auftraggeberin

Ende Juli 2015 wurden die Unterzeichnenden vom BSV im Zusammenhang mit dem die Umsetzung von Art. 16 IVG betreffenden Postulat 13.3615, von Nationalrat Christian Lohr am 21. Juni 2013 eingereicht, mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens zu folgenden Fragen beauftragt:

1. Bildet Art. 16 IVG in seiner aktuellen Fassung eine genügende gesetzliche Grundlage für die Umsetzung der im IV-Rundschreiben 299 formulierten Bedingungen für die Zusprache eines zweiten niederschweligen praktischen Ausbildungsjahres (ausserhalb des Berufsbildungsgesetzes)?
2. Ist die Umsetzung des IV-Rundschreibens 299 rechtskonform hinsichtlich Art. 16 IVG und im Sinne des Gesetzes?
3. Wenn nein, wie soll der Art. 16 IVG oder ein anderer Gesetzesartikel im IVG (z. B. Art. 8, 18, 18d oder 57 IVG) lauten, damit die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und im Hinblick auf die Zusprache eines zweiten niederschweligen praktischen Ausbildungsjahres durchgesetzt werden kann?

### 1.2 IV-Rundschreiben Nr. 299

1.2.1 Der Inhalt des IV-Rundschreibens Nr. 299, auf welches sich der Gutachtensauftrag bezieht, lässt sich wie folgt umschreiben:

1.2.1.1 Für Leistungen unter dem Titel der erstmaligen beruflichen Ausbildung für IV-Anlehren/praktische Ausbildungen nach INSOS wird vorausgesetzt, dass nach Abschluss der Ausbildung ein Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 erzielt werden kann (Abs. 3 des Rundschreibens).

1.2.1.2 IV-Anlehren inkl. praktische Ausbildungen nach INSOS, die in der Regel auf zwei Jahre angelegt sind, werden zunächst einheitlich für ein Jahr zugesprochen (Abs. 1 und 2 des Rundschreibens).

1.2.1.3 Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr setzen voraus, dass

- gute Aussichten auf eine künftige Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass bestehen

oder

- eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erwartet werden kann, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeeinflussend ist (Abs. 2 des Rundschreibens).
- 1.2.2 Begründet wird diese Regelung mit einem wirkungsorientierten Einsatz der finanziellen Mittel unter Hinweis darauf, dass in vielen Fällen nach Abschluss einer zweijährigen Ausbildung keine rentenbeeinflussende Eingliederung erreicht werden könne (Abs. 1 des Rundschreibens)<sup>1</sup>.
- 1.2.3 Mit den guten Aussichten auf eine künftige Erwerbstätigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass (1. Verlängerungsvariante) wird faktisch eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt verlangt; denn an einem so genannten geschützten Arbeitsplatz wird schwerlich ein rentenbeeinflussendes Einkommen erzielt werden können (in diesem Sinne auch Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kt. ZH IV.2012.00848 vom 9. Januar 2013 E. 2.1). Für dieses Verständnis spricht zudem, dass ein zweites Ausbildungsjahr auch übernommen werden kann, wenn eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zwar erwartet werden kann, diese aber vorerst noch nicht rentenbeeinflussend ist (2. Verlängerungsvariante); dabei wird selbst für den ersten Arbeitsmarkt davon ausgegangen, dass ein dort erzielt Einkommen nicht in jedem Fall rentenbeeinflussend ist. Dass es beim allfälligen zweiten Ausbildungsjahr um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt geht, wird bestätigt durch Ziff. 1.1 und 2.1 des von der IVSK und dem BSV herausgegebenen Leitfadens für die Beratung und Begleitung praktischer Ausbildungen von Jugendlichen<sup>2</sup>.
- 1.2.4 Im IV-Rundschreiben Nr. 299 – Rz. 3020 KSBE sieht übrigens für das zweite Ausbildungsjahr analoge Voraussetzungen vor – wird somit für das zweite Ausbildungsjahr prognostisch eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft vorausgesetzt. Damit wird im Ergebnis ein zweites Ausbildungsjahr im Rahmen einer blossen Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte verunmöglicht.
- 1.3 *Inhalt und Aufbau des Gutachtens*
- 1.3.1 Die Fragen 1 und 2 laufen beide auf die Frage der Gesetz- und Verordnungsmässigkeit des IV-Rundschreibens Nr. 299 hinaus, weshalb im ersten Teil (hinten Ziff. 2-4) des Gutachtens diese beiden Fragen gemeinsam geprüft werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. auch PAOLINO Marcel, Wirkungsorientierte erstmalige berufliche Ausbildung, Soziale Sicherheit CHSS 2011 S. 264 f. (264).

<sup>2</sup> Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Erstmalige berufliche Ausbildung“ IVSK – BSV 2015, <http://www.bsv.admin.ch/vollzug/documents/view/4360/lang:deu/category:52> (Website besucht am 28.8.15).

- 1.3.2 Materiell geht es in diesem ersten Teil nach dem vorne unter Ziff. 1.2.4 Gesagten um die Frage, ob Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr davon abhängig gemacht werden dürfen, dass dank der Ausbildung voraussichtlich eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft erreicht werden kann. Dabei wird nach Ausführungen zum Gesetzes- und Verordnungstext (hinten Ziff. 2) auf verschiedene Aspekte des Verhältnismässigkeitsprinzips eingegangen (hinten Ziff. 3), bevor eine Zwischenbilanz gezogen wird (hinten Ziff. 4).
- 1.3.3 Im zweiten Teil des Gutachtens (hinten Ziff. 5) wird auf die Frage eingegangen, wie Art. 16 IVG oder ein anderer Gesetzesartikel des IVG zu formulieren wäre, damit die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und im Hinblick auf die Zusprache eines zweiten niederschweligen praktischen Ausbildungsjahres durchgesetzt werden könnte. Hierzu wird in einem ersten Schritt (hinten Ziff. 5.1) eruiert, welche Gesetzesbestimmungen einer entsprechende Anpassung offen stünden, worauf in einem zweiten Schritt (hinten Ziff. 5.2) untersucht wird, welche Gesetzesänderungen angestrebt werden könnten. Den Abschluss bildet eine Zwischenbilanz über die möglichen Gesetzesanpassungen (hinten Ziff. 5.3).

## 2. **Gesetzes- und Verordnungstext**

### 2.1 *Art. 8 und 16 IVG sowie Art. 5 IVV*

- 2.1.1 Art. 16 IVG unterscheidet unter dem Titel der erstmaligen beruflichen Ausbildung (wenn man die hier nicht weiter interessierenden Formen der beruflichen Neuausbildung nach Art. 16 Abs. 2 lit. b und der beruflichen Weiterausbildung nach Art. 16 Abs. 2 lit. c IVG ausser Acht lässt) zwischen der erstmaligen beruflichen Ausbildung i. e. S<sup>3</sup> (Art. 16 Abs. 1 IVG) und der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleich gestellten Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte (Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG). Die erstmalige berufliche Ausbildung i. e. S. umfasst insbesondere die zum eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (Art. 17 Abs. 3 BBG) oder zum eidgenössischen Berufsattest (Art. 17 Abs. 2 BBG) führende berufliche Grundbildung nach dem BBG (vgl. Art. 5 Abs. 1 IVV). Die Gegenstand des hier interessierenden IV-Rundschreibens Nr. 299 bildenden – nicht dem BBG unterstehenden – IV-Anlehren und praktischen Ausbildungen nach INSOS (Pra) fallen demgegenüber unter den (auch in Art. 5 Abs. 1 IVV verwendeten) Begriff der Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Terminologie gemäss BUCHER Silvia, Eingliederungsrecht der Invalidenversicherung, Bern 2011, Rz. 608 mit Hinweisen.

<sup>4</sup> Vgl. Erläuterungen des BSV zur Änderung der IVV vom 19. September 2014, <http://www.bsv.admin.ch/themen/iv/00025/index.html?lang=de>.

2.1.2 Ein Anspruch auf Leistungen nach Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a IVG, bei denen es sich um eine Massnahme beruflicher Art handelt (Art. 8 Abs. 3 lit. b IVG), setzt nach der in Art. 8 IVG enthaltenen Grundsatzbestimmung über Eingliederungsmassnahmen insbesondere voraus, dass eine solche Eingliederungsmassnahme notwendig und geeignet ist, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen<sup>5</sup>, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern (Art. 8 Abs. 1 IVG; e contrario Art. 8 Abs. 2 und Abs. 2<sup>bis</sup> IVG).

## 2.2 *Keine ausdrückliche Regelung*

2.2.1 Gesetz und Verordnung regeln nicht ausdrücklich, wie lange eine unter Art. 16 IVG fallende Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte dauern darf.

2.2.2 Insbesondere lässt sich dem IVG und der IVV keine Vorschrift entnehmen, die Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr davon abhängig machen würde, dass aufgrund der Ausbildung voraussichtlich eine rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft erreicht werden kann.

2.2.3 Aus dem Fehlen einer diesbezüglichen Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe allein folgt indessen noch nicht, dass die im IV-Rundschreiben Nr. 299 enthaltene Regelung mit den Gesetzes- und Verordnungsvorgaben nicht vereinbar wäre. Wie lange die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte dauern darf und welchen Erfolg die Massnahme prognostisch bringen muss, sind Fragen der Angemessenheit, auf welche im Folgenden einzugehen ist.

## 3. **Verhältnismässigkeit**

### 3.1 *Frage der Angemessenheit*

3.1.1 Ob die Ausbildungsdauer auf ein Jahr beschränkt werden darf, wenn nicht mit einer rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft gerechnet werden kann, ist nicht eine Frage der in Art. 8 Abs. 1 lit. a IVG verlangten Notwendigkeit und Geeignetheit der Massnahme, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern, sondern eine Frage des Ausmasses, welches der positive Einfluss auf die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, annehmen muss, damit ein zweites Ausbildungsjahr zuzusprechen ist.

---

<sup>5</sup> Siehe zum Aspekt des Aufgabenbereichs hinten bei Fn. 19.



3.1.2 Dabei handelt es sich um eine Frage der Angemessenheit (Verhältnismässigkeit i. e. S.; die Eingliederungsmassnahme muss unter Berücksichtigung der gesamten tatsächlichen und rechtlichen Umstände des Einzelfalles in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Eingliederungsziel stehen), welche neben der Notwendigkeit (die Eingliederungsmassnahme muss für die Erreichung des gesetzlichen Eingliederungsziels notwendig und genügend sein) und der Geeignetheit (die Eingliederungsmassnahme muss sich zur Erreichung des gesetzlichen Eingliederungsziels eignen) den in Art. 8 Abs. 1 lit. a IVG nicht ausdrücklich erwähnten dritten Teilgehalt des Verhältnismässigkeitsprinzips darstellt und die vier Teilaspekte der sachlichen (siehe hinten Rz. 3.2.1), der (im vorliegenden Zusammenhang nicht näher interessierenden) zeitlichen, der (wirtschaftlich-) finanziellen (siehe hinten Rz. 3.3.1) und der (im vorliegenden Zusammenhang nicht weiter interessierenden) persönlichen Angemessenheit umfasst<sup>6</sup>.

### 3.2 *Sachliche Angemessenheit*

3.2.1 Das Erfordernis der sachlichen Angemessenheit bedeutet, dass die Massnahme prognostisch ein bestimmtes Mass an Eingliederungswirksamkeit aufweisen muss, dass m. a. W. die zu erwartende Wirkung ein gewisses Mass an Erheblichkeit aufweisen muss, wobei das erforderliche Mass an Eingliederungswirksamkeit leistungsspezifisch unterschiedlich ist<sup>7</sup>.

3.2.2 Was die sachliche Angemessenheit im Rahmen von Art. 16 IVG im Besonderen betrifft, so muss unter dem Gesichtspunkt der Eingliederungswirksamkeit die versicherte Person durch die zur Diskussion stehende erstmalige berufliche Ausbildung voraussichtlich in die Lage versetzt werden, ein Erwerbseinkommen zu erzielen, welches mindestens einen (beachtlichen) Teil ihrer Unterhaltskosten deckt<sup>8</sup>. Dabei muss bei der hier interessierenden der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichgestellten Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte im Sinne einer nur minimalen Eingliederungswirksamkeit die angestrebte Tätigkeit wirtschaftlich verwertbar sein, was praxisgemäss voraussetzt, dass sie zu einem Leistungslohn von mindestens Fr. 2.55 pro Stunde führt<sup>9</sup>.

3.2.3 Diese im IV-Rundschreiben Nr. 299 vorgesehene allgemeine – schon für das erste Ausbildungsjahr geltende – Anspruchsvoraussetzung (vorne Ziff. 1.2.1.1) steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts, welche von der Voraussetzung eines Minimallohns in

---

<sup>6</sup> Vgl. zu den verschiedenen Aspekten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes BUCHER, a. a. O., Rz. 121, 123, 126 sowie 128; MEYER Ulrich/REICHMUTH Marco, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Zürich/Basel/Genf 2014, N 16, 17, 19 ff. sowie 25 zu Art. 8, und MURER Erwin, Invalidenversicherungsgesetz (Art. 1-27<sup>bis</sup> IVG), Bern 2014, N 42, 43 sowie 45 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

<sup>7</sup> BUCHER, a. a. O., Rz. 129, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 25 sowie 27 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 57 sowie 59 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

<sup>8</sup> BUCHER, a. a. O., Rz. 647 mit Hinweisen.

<sup>9</sup> BUCHER, a. a. O., Rz. 662 mit Hinweisen; Rz. 3013 i. V. m. Rz. 3010 KSBE.

dieser Grössenordnung ausgeht<sup>10</sup>, und ist daher auch als Voraussetzung für das zweite Ausbildungsjahr nicht zu beanstanden. Es sind hier somit nur diejenigen im Rundschreiben vorgesehenen Voraussetzungen für die Zusprechung eines zweiten Ausbildungsjahres, die über diesen Mindeststundenlohn hinausgehen, zu diskutieren, sodass sich die folgenden Ausführungen auf die Voraussetzung einer voraussichtlich rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit in der freien Wirtschaft (vorne Ziff. 1.2.1.3 bis 1.2.4) beschränken können.

- 3.2.4 Der Umstand allein, dass in einem konkreten Fall prognostisch nicht von einer Tätigkeit in der freien Wirtschaft auszugehen ist, kann, solange – im Sinne einer hier genügenden nur minimalen Eingliederungswirksamkeit bzw. sachlichen Angemessenheit<sup>11</sup> – der erwähnte Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 voraussichtlich erreicht wird, nicht zur Verneinung der sachlichen Angemessenheit führen, weil Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG die Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte als Eingliederungsziel anerkennt. Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG stellt die Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte der erstmaligen beruflichen Ausbildung ausdrücklich gleich, wobei überdies Art. 5 Abs. 1 IVV die berufliche Vorbereitung auf die Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte der erstmaligen beruflichen Ausbildung zuordnet. Ob zur Erreichung des zulässigen Eingliederungsziels der Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ein zweites Ausbildungsjahr, sofern notwendig und geeignet, zuzusprechen ist, ist primär (neben der zeitlichen Angemessenheit) eine Frage der finanziellen Angemessenheit, auf die hinten unter Ziff. 3.3 einzugehen ist.
- 3.2.5 Wenn die Nichterreichbarkeit einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nicht schon zur Verneinung der sachlichen Angemessenheit führt, so muss Gleiches für die Nichterreichbarkeit eines rentenbeeinflussenden Einkommens gelten, da sich an einem geschützten Arbeitsplatz kaum je ein rentenbeeinflussendes Einkommen wird erzielen lassen (vgl. vorne Ziff. 1.2.3).
- 3.2.6 Dass es sich so verhält, lässt sich auch direkt aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts ableiten. Aus dieser geht hervor, dass die Zusprechung einer Eingliederungsmassnahme jedenfalls grundsätzlich nicht voraussetzt, dass diese den für den Rentenanspruch massgebenden Invaliditätsgrad beeinflusst<sup>12</sup>. Insbesondere schliesst der voraussichtlich trotz der Massnahme bestehende Anspruch auf eine ganze Invalidenrente einen Anspruch auf berufliche Eingliederungsmassnahmen nicht von Vornherein aus<sup>13</sup>. Es ist in diesem Zusammenhang

---

<sup>10</sup> Vgl. Urteil I 84/01 vom 7. November 2001 E. 3a i. V. m. Rz. 3010 und 3013 der bis 31. Dezember 2002 gültigen Fassung des KSBE (Fr. 2.-) sowie Rz. 3010 und 3013 des KSBE in der heutigen Fassung (Fr. 2.55).

<sup>11</sup> Vgl. BUCHER, a. a. O., Rz. 662 mit Fn. 1931; MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 28 zu Art. 8 sowie N 21 zu Art. 16, und MURER, a. a. O., N 81 sowie 85 zu Art. 16.

<sup>12</sup> BGE 108 V 210 E. 1d S. 213; BUCHER, a. a. O., Rz. 130 mit Hinweisen; MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 29 zu Art. 8.

<sup>13</sup> Vgl. Urteil 9C\_457/2008 vom 3. Februar 2009 E. 3.2 (spezifisch im Zusammenhang mit einer erstmaligen beruflichen Ausbildung).

auch zu beachten, dass die für die hier interessierenden Massnahmen beruflicher Art einschlägigen Bestimmungen (Art. 8 und 15 ff. IVG) im Gegensatz zum medizinische Massnahmen betreffenden Art. 12 IVG, der verlangt, dass die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wesentlich verbessert oder vor wesentlicher Beeinträchtigung bewahrt werden kann, bezüglich der sachlichen Eingliederungswirksamkeit kein Erheblichkeitserfordernis enthalten<sup>14</sup>.

- 3.2.7 Nachdem auch eine fehlende Rentenwirksamkeit des voraussichtlichen Erwerbseinkommens der Bejahung der sachlichen Angemessenheit nicht entgegen steht, ist auch die Frage, ob im Hinblick auf eine zwar den erwähnten Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde ermöglichende, aber einen Anspruch auf eine ganze Rente nicht verhindernde Erwerbsfähigkeit ein zweites Ausbildungsjahr, sofern notwendig und geeignet, zuzusprechen ist, primär (neben der zeitlichen Angemessenheit) eine Frage der finanziellen Angemessenheit<sup>15</sup>, auf die sogleich hinten unter Ziff. 3.3 einzugehen ist.

### 3.3 *Finanzielle Angemessenheit*

- 3.3.1 Das Erfordernis der finanziellen Angemessenheit verlangt, dass der zu erwartende Erfolg (Nutzen) in einem vernünftigen Verhältnis zu den Kosten der konkreten Eingliederungsmassnahme steht<sup>16</sup>. Jedoch vermag nur ein grobes Missverhältnis zwischen den Kosten der Eingliederungsmassnahme einerseits und dem damit verfolgten Eingliederungszweck andererseits Unverhältnismässigkeit zu begründen; die Verhältnismässigkeit ist m. a. W. erst dann nicht mehr gegeben, wenn ein krasses Missverhältnis zwischen den Kosten und dem voraussichtlichen Nutzen der Vorkehr besteht<sup>17</sup>.
- 3.3.2 Ein grobes bzw. krasses Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag kann – gleich der Situation bezüglich der sachlichen Angemessenheit – selbstverständlich nicht schon deshalb angenommen werden, weil im konkreten Fall keine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt und/oder keine Erwerbstätigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass zu erwarten ist. Sonst blieben die in Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG vorgesehenen Leistungen für die Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte toter Buchstabe. Die zu beantwortende Frage geht denn auch nicht dahin, ob solche Leistungen überhaupt geschuldet sind, sondern bezieht sich nur auf das Problem des zweiten Ausbildungsjahres.

---

<sup>14</sup> Vgl. auch MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 28 zu Art. 8.

<sup>15</sup> Vgl. dazu, dass es sich um eine Frage der finanziellen Angemessenheit handelt, auch BGE 115 V 191 E. 5c S. 200 i. V. m. hinten Ziff. 3.3.1.

<sup>16</sup> BUCHER, a. a. O., Rz. 136, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 32 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 61 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

<sup>17</sup> BUCHER, a. a. O., Rz. 137, MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 32 zu Art. 8, und MURER, a. a. O., N 61 zu Art. 8, je mit Hinweisen.

- 3.3.3 Unter dem Aspekt der finanziellen Angemessenheit ist die Frage zu prüfen, ob – was für einen Leistungsanspruch vorausgesetzt ist<sup>18</sup> – zwischen der Ausbildungsdauer und dem wirtschaftlichen Erfolg ein vernünftiges Verhältnis besteht. In Anbetracht dessen, dass nur ein grobes/krasses Missverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag zu finanzieller Unangemessenheit führt (vorne Ziff. 3.3.1), ist genauer danach zu fragen, ob zwischen einer (für die Erreichung des Eingliederungsziels erforderlichen und geeigneten) zweijährigen Ausbildungsdauer und dem mit dem Eingliederungsziel verbundenen wirtschaftlichen Nutzen ein grobes/krasses Missverhältnis besteht, wenn lediglich eine zwar den Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde erreichende, aber nicht rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit (sei es in der freien Wirtschaft oder in einer geschützten Werkstätte) ermöglicht werden soll bzw. kann. Bejaht man diese Frage, schliesst man zugleich für zweijährige Ausbildungen dieses Ausbildungsziel, insbesondere das Ausbildungsziel der Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte, aus.
- 3.3.4 Dass gemäss IV-Rundschreiben Nr. 299 im Ergebnis ein zweites Ausbildungsjahr im Rahmen einer blossen Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte von vornherein ausgeschlossen sein soll, widerspricht jedoch der gesetzlichen Grundidee der Gleichstellung (vgl. vorne Ziff. 3.2.4) der Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte mit der eigentlichen erstmaligen beruflichen Ausbildung. Diese gesetzlich gewollte Gleichstellung verbietet es, just das Kriterium, ob eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt oder aber eine solche in einer geschützten Werkstätte zu erwarten ist, als Unterscheidungskriterium – und damit auch als Kriterium für die Bejahung oder Verneinung der finanziellen Angemessenheit – zu verwenden. Dies gilt umso mehr, als gemäss Verwaltungspraxis und wohl herrschender Lehre nicht nur die Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sondern auch die Tätigkeit im eigenen Haushalt oder in einem anderen Aufgabenbereich – mithin eine unbezahlte Tätigkeit – ein berufliches Ausbildungsziel im Rahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung bildet<sup>19</sup>.
- 3.3.5 Der Umfang der Ausbildungsmassnahmen – und damit die Dauer der Ausbildung – bestimmt sich somit nicht nach dem Kriterium des Eingliederungsziels – rentenbeeinflussende Erwerbstätigkeit (in der freien Wirtschaft) oder nicht –, sondern nach der allgemeinen Regel zur Bestimmung des Umfangs einer Massnahme der erstmaligen beruflichen Ausbildung. Danach hat die betroffene Person Anspruch auf Beiträge an die gesamte Ausbildung, die unter den konkreten Umständen des Einzelfalls, zu denen auch die von Person zu Person unterschiedliche subjektive und objektive Eingliederungsfähigkeit (Gesundheitszustand, Leistungsvermö-

---

<sup>18</sup> ZAK 1972 S. 56 E. 2 (S. 58); MURER, a. a. O., N 79 zu Art. 16; PAOLINO, a. a. O., S. 264; VALTERIO Michel, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), Zürich/Basel/Genf 2011, Rz. 1649.

<sup>19</sup> Vgl. Rz. 3002 KSBE; MURER, a. a. O., N 25 zu Art. 16; VALTERIO, a. a. O., Rz. 1636.

gen, Bildungsfähigkeit, Motivation usw.) gehört, zur Erreichung des Eingliederungsziels erforderlich ist<sup>20</sup>. Das zu erreichende Eingliederungsziel kann nach dem Gesagten, da das Eingliederungsziel nicht als Unterscheidungskriterium verwendet werden darf, sowohl eine Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt als auch eine solche in einer geschützten Werkstatt sein.

- 3.3.6 Ein Anspruch auf hier interessierende Leistungen nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG für eine zweijährige Vorbereitungszeit scheidet somit auch bei einer zu erwartenden nicht rentenbeeinflussenden Erwerbstätigkeit (im ersten Arbeitsmarkt oder in einer geschützten Werkstatt), die den Mindestleistungslohn von Fr. 2.55 pro Stunde zu erreichen verspricht (ansonsten es schon an der sachlichen Angemessenheit fehlen würde [vorne Ziff. 3.2.2]), nicht generell, sondern (unter Vorbehalt auch der zeitlichen Angemessenheit) nur dann aus, wenn im Einzelfall (vgl. vorne Ziff. 3.1.2) die Kosten einer solchen zweijährigen Ausbildung in einem groben/krassen Missverhältnis stehen zu deren wirtschaftlichem Erfolg. Nur diesfalls fehlt es an der finanziellen Angemessenheit (vorne Ziff. 3.3.1).
- 3.3.7 Die gebotene Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalls wird wohl jedenfalls sehr oft kein solches Missverhältnis ergeben, weil bei den hier betroffenen Jugendlichen zwar nur bescheidene und nicht rentenausschliessende Verdienstaussichten hingegen einer in der Regel sehr langen Erwerbsdauer gegenüber stehen. Insofern gleicht eine grosse zeitliche Eingliederungswirksamkeit – gemäss Art. 8 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 2 IVG ist bei der Festlegung der Massnahmen die gesamte noch zu erwartende Dauer des Erwerbslebens zu berücksichtigen – eine relativ geringe sachliche Eingliederungswirksamkeit aus und verhindert so ein grobes/krasses Kosten-/Nutzen-Missverhältnis<sup>21</sup>. Auch bei durch eine zwei- statt nur einjährige Massnahme in nur relativ bescheidenem Rahmen ermöglichtem oder erhöhtem eigenem Jahreserwerbseinkommen steht der betroffenen Person beim Mindeststundenlohn von Fr. 2.55 über die Jahre bzw. Jahrzehnte ein um einiges grösserer Betrag zur Verfügung – bzw. es müssen gegebenenfalls jahre- bzw. jahrzehntelang entsprechend weniger Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden – als ohne die Massnahme.
- 3.3.8 Dass das Erfordernis der finanziellen Angemessenheit durchaus auch für eine zweijährige Vorbereitung auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstatt erfüllt sein kann, wird bestätigt durch das Urteil I 170/76 vom 15. Dezember 1976<sup>22</sup> mit folgendem Inhalt:

Bei einer versicherten Person, die nie in der offenen Wirtschaft würde eingesetzt werden können (E. B), lehnte die Verwaltung die Verlängerung der für ein halbes Jahr zugesprochenen

<sup>20</sup> Urteile 9C\_457/2008 vom 3. Februar 2009 E. 2.1, I 529/01 vom 19. März 2002 E. 1a und I 618/99 vom 1. Februar 2000 E. 1a; BUCHER, a. a. O., Rz. 653.

<sup>21</sup> Vgl. auch MURER, a. a. O., N 47 zu Art. 8 IVG, wonach die zeitliche Angemessenheit insofern mit der Wirksamkeit verbunden ist, als man sagen kann, dass die Massnahme umso eingliederungswirksamer ist, je länger die noch bevorstehende Aktivitätsdauer ist.

<sup>22</sup> Dieses Urteil wird zitiert in MURER, a. a. O., N 87 zu Art. 16, und MEYER/REICHMUTH, a. a. O., N 20 zu Art. 16.

Massnahme nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG auf zwei Jahre ab (E. A und B). Das kantonale Gericht hiess die dagegen erhobene Beschwerde gut (E. C), wogegen die Verwaltung Verwaltungsgerichtsbeschwerde führte (E. E). Das Bundesgericht wies darauf hin, dass die Vorbereitung die versicherte Person instand setzen müsse, durch Arbeit in einer geschützten Werkstätte ganz oder teilweise ihren Lebensunterhalt zu verdienen, und dass die Dauer der Vorbereitung in einem vernünftigen Verhältnis zum praktischen Erfolg, den man sich von ihr verspreche, stehen müsse (E. 1). Es wies die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ab, bejahte somit einen Anspruch auf die zur Diskussion stehende zweijährige Ausbildung (E. 2 i. V. m. E. A und B; Dispositiv-Ziff. I) und damit auch das die finanzielle Angemessenheit betreffende (vgl. vorne Ziff. 3.3.3) vernünftige Verhältnis zwischen Ausbildungsdauer und finanziellem Erfolg.

#### 4. **Zwischenbilanz (Fragen 1 und 2)**

##### 4.1 *Zusammenfassung*

Aus den vorstehenden Ausführungen folgt, dass Leistungen für ein zweites Ausbildungsjahr nach Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG (IV-Anlehren, praktische Ausbildungen nach INSOS) nicht – weder unter dem Gesichtspunkt der sachlichen noch unter jenem der finanziellen Angemessenheit – mit der Begründung, es fehle an einer Rentenwirksamkeit des zu erwartenden Erwerbseinkommens und/oder es sei nicht mit einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen, von Vornherein verweigert werden dürfen. Vielmehr hat nach der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Regelung bezüglich der Frage, ob Leistungen nur für ein oder aber für zwei Ausbildungsjahre zuzusprechen sind, jeweils eine von den konkreten Umständen des Einzelfalls ausgehende Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen stattzufinden. Ein den übrigen Aspekten des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes, insbesondere der Notwendigkeit, der Geeignetheit und der sachlichen Angemessenheit – voraussetzliches Erreichen eines der Leistung entsprechenden Stundenlohnes von mindestens Fr. 2.55 –, genügendes zweites Ausbildungsjahr darf nur dann infolge Fehlens der finanziellen Angemessenheit verweigert werden, wenn im Einzelfall zwischen Kosten und Nutzen der Massnahme ein grobes/krasses Missverhältnis besteht.

##### 4.2 *Unvereinbarkeit der im IV-Rundschreiben Nr. 299 formulierten Voraussetzungen für ein zweites Ausbildungsjahr mit der gesetzlichen Regelung*

Demzufolge erachten die Unterzeichnenden das IV-Rundschreiben Nr. 299, soweit es für ein zweites Ausbildungsjahr prognostisch eine Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. eine Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Ausmass verlangt, als mit der durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Regelung nicht vereinbar.

## 5. Mögliche andere Formulierungen des Gesetzes (Frage 3)

- 5.1 Der Anspruch auf die vorliegend interessierende Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte, welche der erstmaligen beruflichen Ausbildung de lege lata gleichgestellt ist, findet seine gesetzliche Grundlage in Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG sowie in den allgemeinen Voraussetzungen für Eingliederungsmassnahmen, welche in Art. 8 IVG definiert sind. Eine Konkretisierung der Art und des Umfanges der Leistungen findet sich in Art. 5 IVV, dessen gesetzliche Grundlage Art. 16 IVG bildet und der wiederum eine Gleichstellung der Vorbereitung auf eine Hilfstätigkeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte mit der erstmaligen beruflichen Ausbildung vollzieht. Über diese Normen hinaus sind den Unterzeichnenden keine Bestimmungen ersichtlich, welche einer Änderung zugänglich wären, um die allgemeine Ausrichtung der erstmaligen beruflichen Ausbildung auf den ersten Arbeitsmarkt und die Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 im Hinblick auf die Zuspache eines zweiten niederschweligen praktischen Ausbildungsjahres gesetzeskonform durchzusetzen. Insbesondere eine entsprechende Neuregelung in Art. 57 IVG, welcher die Aufgaben der IV-Stellen und mithin nicht die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für die einzelnen Eingliederungsmassnahmen zum Gegenstand hat, erscheint den Unterzeichnenden als nicht zweckmässig.
- 5.2 Die möglichen Formulierungen, welche in das Gesetz aufgenommen werden könnten, um dem Anliegen des IV-Rundschreibens Nr. 299 nachzukommen, sollen daher nachfolgend unter dem Blickwinkel von Art. 8 IVG einerseits und Art. 16 IVG andererseits geprüft werden:
- 5.2.1 Art. 8 Abs. 1 IVG, welcher auch für den Anspruch auf Leistungen nach Art. 16 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a IVG massgebend ist, besagt, dass die invalide oder von einer Invalidität bedrohte versicherte Person Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen hat, soweit (a) diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; und (b) die Voraussetzungen für den Anspruch auf die einzelnen Massnahmen erfüllt sind.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung sieht unter dem Régime von Art. 8 Abs. 1 IVG ausdrücklich von der Voraussetzung ab, dass die Eingliederungsmassnahme eine rentenrelevante Änderung des Invaliditätsgrades bewirken müsste<sup>23</sup>. Um die Umsetzung des IV-Rundschreibens Nr. 299 auf eine eindeutige gesetzliche Grundlage zu stellen, könnte Art. 8 Abs. 1 IVG insbesondere wie folgt ergänzt werden:

---

<sup>23</sup> Vgl. BGE 108 V 210 E. 1d S. 213; vorne Ziff. 3.2.6.

„Invalide oder von einer Invalidität (Art. 8 ATSG) bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit:

- a. diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, in rentenbeeinflussendem Ausmass wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern; und
- b. die Voraussetzungen für den Anspruch auf die einzelnen Massnahmen erfüllt sind.“

Diese Ergänzung von Art. 8 Abs. 1 IVG brächte jedoch mit sich, dass die Voraussetzung einer rentenbeeinflussenden Veränderung des Invaliditätsgrades für sämtliche Eingliederungsmassnahmen, für welche nicht ausdrücklich eine Ausnahme von diesem Grundsatz vorgesehen wäre, gelten würde. Eine solche Regelung dürfte daher unerwünscht sein. Zudem wäre zu beachten, dass diese Lösung insoweit über die im IV-Rundschreiben Nr. 299 enthaltene Intention hinausginge, als auch der Anspruch auf das erste Ausbildungsjahr von einer rentenbeeinflussenden Veränderung des Invaliditätsgrades abhängig gemacht würde und der Ausweichtatbestand, wonach bei einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, auch wenn diese vorerst noch nicht rentenbeeinflussend wirkt, eine Zusprache des zweiten Ausbildungsjahres möglich ist, aufgehoben würde. Schliesslich wäre zu bedenken, dass einer entsprechenden Änderung weiterhin Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG entgegenstünde, welcher die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte ausdrücklich der erstmaligen beruflichen Ausbildung gleichsetzt. Diese Norm könnte insofern als *lex specialis* zu Art. 8 Abs. 1 IVG verstanden werden und diesen mithin – trotz der allgemeinen einschränkenden Formulierung – derogieren.

Insgesamt erwiese sich daher nach Auffassung der Unterzeichnenden eine Änderung von Art. 8 Abs. 1 IVG als nicht zweckmässig und sollte daher nicht weiterverfolgt werden.

5.2.2 Im Weiteren käme eine Anpassung von Art. 16 IVG in Frage. Im Gegensatz zu einer Änderung von Art. 8 Abs. 1 IVG genösse diese Variante den Vorteil, dass die Änderung spezifisch auf die in Frage stehende erstmalige berufliche Ausbildung ausgerichtet werden könnte. Denkbar wären mehrere Varianten der Gesetzesanpassung.

5.2.2.1 Eine erste Variante bestünde darin, Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG aufzuheben. Damit würde erreicht, dass die erstmalige berufliche Ausbildung nicht mehr auf Tätigkeiten ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes ausgedehnt würde. Diese Lösung ginge jedoch über die Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 hinaus, welches ein erstes Ausbildungsjahr auch für solche Tätigkeiten vorsieht.



5.2.2.2 Eine zweite Variante läge in der Konkretisierung bzw. Ergänzung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG, wobei zwei Untervarianten denkbar sind:

a) Ergänzung durch den konkreten Inhalt des IV-Rundschreibens Nr. 299

Demnach könnte Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG wie folgt ergänzt werden:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte für die Dauer eines Jahres. Die Verlängerung der Massnahme um ein zweites Jahr setzt die Aussicht auf eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Masse oder auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt voraus.“

b) Ergänzung durch eine Verordnungskompetenz des Bundesrates

Demnach könnte Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG wie folgt ergänzt werden:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher.“

Auf Verordnungsebene – sinnvoll wäre z.B. die Schaffung eines neuen Art. 5<sup>ter</sup> IVV – könnte alsdann entweder unmittelbar die Konkretisierung im Sinne des IV-Rundschreibens Nr. 299 vollzogen werden oder aber, im Sinne einer erhöhten Flexibilität, dem EDI (vgl. Art. 48 RVOG) die Kompetenz eingeräumt werden, die Leistungen der Versicherung nach Art, Dauer und Umfang näher zu bezeichnen und – im Vergleich zu den Massnahmen der erstmaligen beruflichen Ausbildung i. e. S. – einzuschränken.

c) Beurteilung der beiden Untervarianten

Die vorgenannte Untervariante a) geniesst den Vorteil, eine ausdrückliche und unmittelbare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Sie könnte insofern als vorteilhaft hinsichtlich der Schaffung von Rechtssicherheit erachtet werden. Umgekehrt wäre damit auch der Nachteil einer verminderten Flexibilität verbunden.

Die vorgenannte Untervariante b) kann für sich den Vorteil der erhöhten Flexibilität in Anspruch nehmen. Nachteilig könnte hingegen sein, dass die Einhaltung der gewährten Delegationskompetenz in Frage gestellt werden könnte. Insofern könnte es ggf. sinnvoll sein, die

Kompetenz des Bundesrates bereits im Gesetzestext weit zu fassen, z.B. durch folgende Formulierung:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang sowie deren Voraussetzungen näher.“

Oder konkreter:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher. Er kann die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen an strengere Voraussetzungen knüpfen als für die berufliche Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz.“

Zu bedenken ist indessen, dass sehr weit gehaltene Delegationsnormen verfassungsrechtlich bedenklich (wenn auch wegen Art. 190 BV vom Bundesgericht nicht sanktionierbar<sup>24</sup>) sind, weil nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Gesetzesdelegation (vgl. für die Gesetzesdelegation auf Bundesebene Art. 164 Abs. 2 BV) die Grundzüge der Regelung im Gesetz selbst enthalten sein müssen<sup>25</sup>.

### 5.3 Zwischenbilanz

Für die allfällige Umsetzung der Intention des IV-Rundschreibens Nr. 299 empfiehlt sich eine Gesetzesänderung und Neuformulierung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG. Von einer Ergänzung des Art. 8 IVG ist aufgrund der weitgehenden Auswirkungen auch auf die Anspruchsvoraussetzungen der übrigen Eingliederungsmassnahmen eher abzusehen.

Die Neuformulierung von Art. 16 Abs. 2 lit. a IVG kann entweder in Form einer konkreten und unmittelbaren gesetzlichen Regelung oder in Form einer Delegationsnorm an den Verordnungsgeber (deren Ausgestaltung verfassungsrechtlich sorgfältig zu prüfen wäre) ausgestaltet werden. Beide Varianten weisen spezifische Vor- und Nachteile auf, die gegeneinander abzuwägen sind.

<sup>24</sup> Z. B. zur BGE-Publikation vorgesehenes Urteil 8C\_611/2014 vom 6. Juli 2015 E. 8.3.

<sup>25</sup> Vgl. z. B. BGE 134 I 322 E. 2.4 S. 327; TSCHANNEN Pierre, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Aufl., St. Gallen 2014 sowie Zürich/Basel/Genf 2014, N 35 zu Art. 164.

## 6. Schlussfolgerungen (Beantwortung der Fragen)

### 6.1 Antwort auf Frage 1

Nein.

### 6.2 Antwort auf Frage 2

Nein.

### 6.3 Antwort auf Frage 3

Variante 1:

neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte für die Dauer eines Jahres. Die Verlängerung der Massnahme um ein zweites Jahr setzt die Aussicht auf eine Verbesserung der Erwerbsfähigkeit in rentenbeeinflussendem Masse oder auf die Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt voraus.“

Variante 2:

neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang sowie deren Voraussetzungen näher.“

Variante 3:

neuArt. 16 Abs. 2 lit. a IVG:

„[...] die Vorbereitung auf eine Hilfsarbeit oder auf eine Tätigkeit in einer geschützten Werkstätte. Der Bundesrat umschreibt die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen nach Art, Dauer und Umfang näher. Er kann die von der Versicherung zu gewährenden Massnahmen an strengere Voraussetzungen knüpfen als für die berufliche Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz.“

Basel/Zürich, 14. September 2015

Marc Hürzeler

Silvia Bucher