

**Aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione
invalidità:**

**Panoramica dei fattori che hanno portato all'aumento
del numero delle rendite e ruolo della Confederazione**

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 19 agosto 2005

Indice

Elenco delle abbreviazioni	2104
1 Contesto e oggetto dell'indagine	2105
2 Vigilanza e legislazione: il ruolo della Confederazione e in particolare dell'UFAS	2106
2.1 Lacune nell'esercizio delle competenze in materia di vigilanza	2106
2.2 Accesso ai dati insoddisfacente	2108
2.3 Problemi di delimitazione con la vigilanza esercitata dai Cantoni	2109
2.4 Vigilanza finanziaria poco efficace	2110
2.5 Sviluppo del diritto: mancanza d'iniziativa da parte del Consiglio federale e dell'UFAS	2110
2.6 Impiego delle risorse insufficiente per lo sviluppo del diritto dell'AI	2111
2.7 Fattori che hanno portato all'aumento del numero di rendite versate dall'AI: basi decisionali carenti	2113
3 Ambiti conflittuali tra l'AI e l'AVS	2115
4 Situazione dell'AI in seno alla Confederazione quale datore di lavoro	2115
4.1 Mancanza di trasparenza e qualità insufficiente dei dati	2115
4.2 Misure supplementari di reinserimento professionale e riduzione a lungo termine del numero di rendite AI nell'ambito del personale della Confederazione	2117
5 Indagine relativa alla ripercussioni dell'aumento delle rendite AI sulla previdenza professionale	2118
6 Altre conclusioni relative alla 5ª revisione dell'AI	2120
6.1 Osservazioni preliminari	2120
6.2 Importanza insufficiente accordata alla vigilanza	2120
6.3 Ripartizione problematica delle competenze federali in materia di vigilanza	2121
6.4 Misure supplementari di incentivazione all'integrazione professionale delle persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa	2122
6.5 Introduzione di eventuali disposizioni legali relative ad altre questioni contenute nel presente rapporto	2123
7 Seguito dei lavori	2124
Fattori che hanno portato all'aumento del numero delle rendite nell'assicurazione invalidità	
Rapporto del Controllo amministrativo parlamentare all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati del 6 giugno 2005	2125

Valutazione del ruolo svolto dall'UFAS nell'assicurazione invalidità Rapporto dell'Istituto di studi politici Interface a destinazione del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) del 1° giugno 2005	2179
Analisi della situazione dell'AI in seno alla Confederazione Rapporto del Consiglio federale 'relativo alle domande poste il 27 agosto 2004 dalla CdG-S sulla situazione dell'AI in seno alla Confederazione del 17 agosto 2005	2239

Elenco delle abbreviazioni

AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Commissione AVS/AI	Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CSSS	Commissione della sicurezza sociale e della sanità
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DFI	Dipartimento federale dell'interno
FF	Foglio federale
LAI	Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità
LAVS	Legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento)
LPP	Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
OAI	Ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità
OOrg-DFI	Ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica

Rapporto

1

Contesto e oggetto dell'indagine

Dagli anni Novanta le rendite versate dall'assicurazione invalidità (AI) registrano una forte crescita. Tra il 1992 e il 2004, la probabilità di percepire una rendita AI è passata dal 3,2 al 5,2 per cento della popolazione in età lavorativa. Nel gennaio 2004, l'AI ha versato 478 000 rendite (di cui 195 000 rendite complementari) per un importo totale di quasi 460 milioni di franchi. Questa evoluzione inquietante ha rotto l'equilibrio finanziario dell'AI. A fine 2004, i debiti accumulati dall'AI superavano i 6 miliardi di franchi. Nel 2003 e 2004, l'eccedenza delle spese dell'AI ha raggiunto 1,5 miliardi di franchi all'anno, vale a dire 4,1 milioni di franchi al giorno. Entro la fine del 2007 il debito dell'AI toccherà presumibilmente gli 11 miliardi di franchi. Il deteriorarsi della situazione finanziaria dell'AI (primo pilastro) grava parimenti sulla previdenza professionale (secondo pilastro). L'aumento del numero di rendite non solo è responsabile degli oneri che incombono sulle assicurazioni sociali ma è parimenti contrario al principio della priorità dell'integrazione sulla rendita¹ sancito nella legge e problematico dal punto di vista sociale. La concessione di una rendita si traduce spesso in esclusione sociale, una situazione economicamente difficile e un aggravarsi dei problemi di salute.

Alla luce di questa evoluzione, nel 2004 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di procedere a un'indagine dei diversi aspetti del settore dell'AI. In un primo tempo, la Commissione ha voluto avere una panoramica dei singoli fattori responsabili dell'aumento del numero di rendite AI e ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a un'analisi². Questo rapporto riassume le numerose ipotesi formulate per spiegare le cause dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI e le rispettive valutazioni presenti nella letteratura. Inoltre il CPA illustra le misure destinate ad arginare la crescita delle rendite, adottate nel quadro della 4^a revisione dell'AI o proposte dal Consiglio federale nell'ambito dei lavori preliminari della 5^a revisione dell'AI.

In base a questa analisi dei principali fattori all'origine dell'aumento del numero di rendite e nell'ottica dell'esercizio dell'alta vigilanza parlamentare, la CdG-S ha deciso di valutare in modo approfondito il ruolo svolto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nell'AI. La Commissione ha incaricato l'istituto Interface di Lucerna (Interface Institut für Politikstudien)³ della relativa indagine. Gli esperti di Interface hanno verificato come l'UFAS ha adempito, dal 1995, i compiti di vigilanza degli uffici AI cantonali e come valutare gli effetti di tale vigilanza. Gli esperti si sono altresì occupati del modo in cui l'UFAS fa fronte al suo compito nel settore dello sviluppo della legislazione sull'AI, in particolare nel quadro della 4^a e 5^a revisione dell'AI.

¹ Art. 1a della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione invalidità (LAI), RS 831.20.

² Cfr. allegato 1: Fattori che hanno portato all'aumento del numero delle rendite versate dall'assicurazione invalidità, rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione del 6 giugno 2005.

³ Cfr. allegato 2: Valutazione del ruolo dell'UFAS nell'assicurazione invalidità, rapporto Interface del 1° giugno 2005.

Oltre ai fattori all'origine dell'aumento del numero delle rendite versate dall'AI e al ruolo dell'UFAS nell'AI, la CdG-S si è parimenti interessata dell'evoluzione del numero di casi AI in seno all'Amministrazione federale. Un rapporto del Consiglio federale fornisce un certo numero di indicazioni a questo proposito⁴.

La CdG-S ha elaborato il presente rapporto fondandosi sui tre rapporti menzionati redatti su mandato della Commissione. Dal momento che essi sono pubblicati in allegato è possibile rinunciare a presentarli nel dettaglio in questa sede. I capitoli seguenti si limitano alle conclusioni politiche tratte dall'indagine effettuata dalla CdG-S.

2 Vigilanza e legislazione sull'AI: il ruolo della Confederazione e in particolare dell'UFAS

2.1 Lacune nell'esercizio delle competenze in materia di vigilanza

Affidandole sia la vigilanza materiale sia quella amministrativa e finanziaria, il legislatore ha conferito alla Confederazione un'ampia competenza in materia di vigilanza⁵. Tali competenze vanno oltre il semplice controllo dell'esecuzione da parte dei Cantoni. La vigilanza esercitata dalla Confederazione deve garantire un'applicazione della legislazione conforme al diritto e uniforme. All'occorrenza, la Confederazione può fare capo a mezzi di repressione. Essa esercita dunque sugli uffici AI cantonali una vigilanza più stretta rispetto a quella cui sono sottoposte le altre assicurazioni sociali. In ultima analisi è di fatto la Confederazione ad essere responsabile di un'applicazione dell'AI conforme alla legge⁶.

L'indagine ha dimostrato che fino al 2000 la vigilanza materiale esercitata dall'UFAS era insufficiente. L'Ufficio si limitava a procedere ogni cinque anni a un controllo materiale della gestione. Nell'ambito degli strumenti preventivi esso garantiva solo limitatamente un'esecuzione uniforme e conforme al diritto. Le istruzioni in quella fase non corrispondevano più allo stato della giurisprudenza. Oltre a un adempimento lacunoso dei compiti da parte dell'UFAS, la CdG-S ha constatato che sul piano politico, nel corso di quello stesso periodo, la conduzione e la vigilanza dell'UFAS portate avanti dal Consiglio federale erano insufficienti.

Soltanto alla fine degli anni Novanta l'UFAS ha preso provvedimenti per migliorare gli strumenti di vigilanza esistenti e svilupparne di nuovi. La frequenza dei controlli materiali della gestione è stata aumentata ed è stata realizzata un'offerta di formazione indirizzata al personale degli uffici AI.

⁴ Cfr. allegato 3: Rapporto del Consiglio federale del 17 agosto 2005 relativo alle domande poste il 27 agosto 2004 dalla CdG-S sulla situazione dell'AI in seno alla Confederazione.

⁵ La vigilanza materiale è esercitata mediante istruzioni di portata generale e istruzioni in singoli casi e per il tramite di controlli della gestione degli uffici AI. Quanto alla vigilanza amministrativa e finanziaria, essa interessa l'esame e l'approvazione degli organigrammi nonché del bilancio preventivo e del conto annuale degli uffici AI (cfr. art. 92 e 92^{bis} dell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità; RAI, RS **831.201**).

⁶ Cfr. messaggio del 22 giugno 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (di seguito: messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI), FF **2005** 4100.

Le indagini della CdG-S hanno permesso di rilevare che nel settore dell'AI la vigilanza è sì stata migliorata ma che è lungi dall'essere una vigilanza moderna effettuata in modo professionale. A titolo di esempio, l'UFAS non dispone di alcuna strategia globale specifica di vigilanza materiale dell'esecuzione dell'AI. Gli strumenti sono stati sviluppati indipendentemente gli uni dagli altri e non hanno praticamente alcun legame fra loro. In tutta evidenza la vigilanza esercitata dall'UFAS non è ancora orientata ai risultati e agli effetti. Attualmente i risultati della vigilanza non sono raccolti in modo da dare una visione generale e permettere una valutazione tecnica degli uffici AI cantonali. Si può dunque affermare che gli effetti della vigilanza esercitata dall'UFAS sono deboli. I nuovi strumenti di vigilanza permettono di ottenere nuovi indicatori, ma il fatto che l'UFAS non abbia mai fissato valori obiettivo limita il campo dei paragoni. L'assenza inoltre di sintesi e di commenti relativi agli indicatori limita gli effetti della vigilanza. La vigilanza, nel modo in cui attualmente viene esercitata, non permette di determinare quali uffici AI perseguono le strategie più adeguate di applicazione della LAI. In tale contesto occorre accogliere favorevolmente la decisione del Consiglio federale di realizzare, nel quadro della 5ª revisione dell'AI, le condizioni che permetteranno di gestire e finanziare gli uffici AI sulla base di obiettivi quantificabili. L'UFAS ha già dato il via ai primi progetti in questo senso. La CdG-S crede tuttavia che il Consiglio federale e l'UFAS non abbiano ancora esaurito il margine di manovra di cui dispongono in materia di vigilanza e che avrebbero potuto introdurre assai prima strumenti di gestione moderni.

Anche per quanto attiene al sostegno dato dall'UFAS agli uffici AI in materia di applicazione della legislazione sono necessari miglioramenti. Benché attualmente le istruzioni siano aggiornate, la loro densità normativa è inversamente proporzionale all'importanza dei settori da disciplinare. Proporzionalmente esistono poche istruzioni nei settori importanti, dove il margine di manovra è ampio e le ripercussioni finanziarie maggiori (in particolare le rendite), mentre sono più numerose nei settori in cui le ripercussioni finanziarie sono meno importanti (ad es. mezzi ausiliari). È opportuno istituire una prassi di istruzioni nel settore delle rendite, poiché già da uno studio effettuato nel quadro del programma nazionale di ricerca PNR 45 è risultato che fino a un terzo delle differenze riscontrate tra i Cantoni relative alle percentuali di rendite AI non sono imputabili a fattori di ordine strutturale, economico, demografico, sociale o politico bensì alla mancanza di omogeneità nell'applicazione della legge⁷. La CdG-S è dell'opinione che, da sola, la quantità di istruzioni non consente di assicurare un'applicazione uniforme della legge. L'esame ha tuttavia rilevato che le differenze osservate nei settori delle rendite e della reintegrazione derivano in buona parte dall'assenza di strategie di riferimento rivolte agli uffici AI cantonali⁸.

L'insufficiente vigilanza si ripercuote inoltre considerevolmente sulla qualità del lavoro degli uffici AI. In occasione di controlli della gestione realizzati presso un campione di uffici AI è stato possibile constatare che un numero non trascurabile di dossier presentava carenze nelle decisioni relative alla concessione di prestazioni⁹. Benché tali punti deboli siano già stati elencati nel quadro dei lavori preliminari

⁷ Cfr. messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI, FF **2005** 4023 seg.

⁸ Cfr. allegato 1, numero 5.3.

⁹ Cfr. progetto e rapporto esplicativo per la procedura di consultazione relativa alla 5ª revisione dell'AI, Berna, settembre 2004 (di seguito: avamprogetto per la procedura di consultazione), pag. 63; cfr. anche allegato 1, numero 6.2.

della 4ª revisione dell'AI, è giocoforza prendere atto che alcune questioni centrali in materia di vigilanza non sono ancora state disciplinate.

La CdG-S critica il fatto che, nonostante l'ampliamento delle competenze della Confederazione in materia di vigilanza, l'obiettivo dell'applicazione uniforme delle istruzioni relative all'assicurazione sancito dall'articolo 64 capoverso 2 LAI non è stato realizzato né tanto meno perseguito con il rigore che si impone. La CdG-S dubita inoltre che, da solo, il miglioramento della vigilanza amministrativa che la Confederazione esercita sugli uffici AI prevista nella 5ª revisione dell'AI consenta di raggiungere questo obiettivo. Una vigilanza materiale rafforzata e esercitata con professionalità è indispensabile. Il controllo materiale della gestione costituisce uno strumento di vigilanza fondamentale. Soltanto abbinando la vigilanza materiale a quella amministrativa è possibile misurare la qualità del lavoro effettuato dagli uffici AI. Per la CdG-S l'efficacia della vigilanza che la Confederazione esercita sul settore dell'AI è cruciale. Le lacune nella vigilanza della Confederazione sono all'origine della mancanza di omogeneità delle decisioni cantonali relative alla concessione di prestazioni e hanno un'incidenza finanziaria considerevole per l'assicurazione. Benché l'indagine della CdG-S sia incentrata sul ruolo dell'UFAS, si può comunque constatare che il Consiglio federale ha la responsabilità politica delle attuali lacune in materia di sviluppo e di esercizio della vigilanza.

Mozione 1 Elaborare una strategia globale per una vigilanza rafforzata della Confederazione sull'esecuzione dell'AI

Il Consiglio federale è incaricato di formulare una strategia globale di vigilanza materiale e amministrativa sull'esecuzione dell'AI e di realizzarla per il tramite di strumenti di vigilanza, di gestione e di direzione moderni. Questa strategia deve definire i processi e le prestazioni centrali dell'AI e fissare obiettivi. Il Consiglio federale deve vegliare al controllo della realizzazione di tali obiettivi in una prospettiva d'insieme che metta in evidenza gli effetti e le lacune nell'esecuzione dell'AI. Gli strumenti della vigilanza materiale e amministrativa devono essere integrati e orientati sulla strategia globale. Il Consiglio federale garantisce, per il tramite di un'ampia vigilanza che compete alla Confederazione, un'esecuzione dell'AI conforme alla legge, uniforme e di alta qualità.

2.2 Accesso insoddisfacente ai dati

La situazione concernente i dati relativi all'esecuzione dell'AI è migliorata grazie al rafforzamento delle attività di vigilanza a partire dal 2000. Ciò nonostante l'accesso dell'UFAS ai dati non è ottimale. L'Ufficio centrale di compensazione (UCC) tiene un registro degli assicurati e un registro delle prestazioni in corso. L'UFAS ha accesso a queste informazioni. L'UCC registra soprattutto dati relativi alle prestazioni monetarie. Gli uffici AI notificano tuttavia all'UCC anche le loro prestazioni non monetarie, come l'orientamento professionale o il collocamento attivo e dati relativi ai processi decisionali (numero delle nuove domande, dei rifiuti, durata della procedura ecc.) per via elettronica. Questi dati non sono tuttavia riuniti in un unico registro e per questa ragione l'UFAS non può accedervi in maniera sistematica nel quadro della vigilanza che esercita sugli uffici AI. È essenziale che l'UFAS possa

disporre di un sistema di elaborazione dei dati armonizzato ed efficace che possa documentare le prestazioni degli uffici AI nel settore della reintegrazione e l'unità dell'esecuzione dell'AI.

Raccomandazione 1 Migliorare l'accesso ai dati

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a realizzare una banca dati che consenta di registrare le informazioni di cui l'UFAS necessita per l'esercizio della vigilanza materiale e amministrativa sulle prestazioni e i processi di esecuzione dell'AI. L'UFAS deve avere un accesso diretto a questo sistema.

2.3 Problemi di delimitazione con la vigilanza esercitata dai Cantoni

Le competenze federali e cantonali in materia di vigilanza dell'esecuzione della LAI sono complesse. I problemi di delimitazione e le ambiguità che affiorano nella prassi possono condurre a carenze in termini di vigilanza.

Per adempiere la propria missione di vigilanza, l'UFAS deve contare sulla cooperazione con le autorità cantonali di vigilanza. Dal canto loro, per svolgere i loro compiti in materia di conduzione degli uffici AI, le autorità cantonali di vigilanza hanno bisogno delle conoscenze specialistiche e approfondite di cui dispone la vigilanza materiale dell'UFAS. Nella prassi le autorità cantonali di vigilanza hanno accesso soltanto a una parte dei testi che l'UFAS produce nel contesto del suo compito di vigilanza. Per ragioni giuridiche una parte dei dati dell'UFAS rimangono inaccessibili alle autorità cantonali di vigilanza.

I problemi sollevati mostrano che le interrelazioni relative alla vigilanza esercitata sull'esecuzione dell'AI non sono disciplinate in maniera sufficientemente dettagliata. Nel quadro della 5^a revisione dell'AI, il Consiglio federale propone di rafforzare e di concretizzare la vigilanza amministrativa esercitata dall'UFAS (cfr. art. 64a [nuovo] cpv. 2 e art. 64b [nuovo] cpv. 2). Esso prevede inoltre di trasferire alla Confederazione la responsabilità del disciplinamento dell'organizzazione degli uffici AI assunta finora dai Cantoni¹⁰. La CdG-S è dell'avviso che anche le relazioni con la vigilanza cantonale devono essere chiarite nel quadro di questo rafforzamento delle competenze della Confederazione.

Raccomandazione 2 Chiarire le relazioni con la vigilanza esercitata dai Cantoni

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a concretizzare le competenze della Confederazione in materia di vigilanza e di chiarire le relazioni con la vigilanza esercitata dai Cantoni.

¹⁰ Cfr. messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, FF 2005 4074.

2.4

Vigilanza finanziaria poco efficace

L'UFAS esercita la vigilanza finanziaria approvando ogni anno il preventivo e i conti annuali inerenti alla gestione amministrativa degli uffici AI, basandosi su una presentazione dettagliata delle spese. La prassi di allestire un preventivo differenziato delle spese di esercizio è poco efficace e non risponde più alle esigenze di una gestione amministrativa moderna.

Raccomandazione 3 Introdurre un budget globale per le spese amministrative degli uffici AI

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a introdurre un budget globale per le spese di esercizio degli uffici AI.

2.5

Sviluppo del diritto: mancanza d'iniziativa da parte del Consiglio federale e dell'UFAS

L'UFAS non ha seguito una strategia attiva nel settore dello sviluppo del diritto sull'AI. Esso ritiene che il suo ruolo normativo consista nel riprendere e nell'attuare le aspettative del Parlamento, del Dipartimento o delle cerchie di attori importanti. Non ritiene in effetti che, viste le proprie competenze tecniche in questo settore, la fissazione di un calendario e di scadenze relative allo sviluppo del diritto faccia parte dei suoi compiti prioritari.

La situazione finanziaria dell'AI è peggiorata drasticamente già dal 1993. Tuttavia il problema dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI è stato affrontato soltanto più tardi. Benché importanti attori esterni abbiano attirato l'attenzione dell'UFAS su determinate carenze in materia, i problemi rilevanti all'origine dell'aumento del numero di rendite, soprattutto nel settore dell'integrazione professionale, sono stati praticamente ignorati. Soltanto con la 5^a revisione dell'AI l'aumento delle rendite AI è divenuto un tema prioritario. Anche il Consiglio federale non si era fino allora occupato di questa problematica. La CdG-S si attende che l'UFAS e il Consiglio federale tengano conto definitivamente e durevolmente di questo nuovo orientamento.

L'assenza di una differenziazione funzionale, nell'organizzazione dell'UFAS, tra compiti normativi e compiti legati all'esecuzione della vigilanza non favorisce un adempimento tempestivo dei compiti legati allo sviluppo del diritto. Il Consiglio federale ritiene inoltre che l'accumulo in seno all'UFAS di competenze in materia di esecuzione, di vigilanza e di sviluppo del diritto rappresenti una debolezza dell'organizzazione attuale dell'AI. Questo «accumulo di competenze legislative, di vigilanza o d'applicazione comporta inevitabilmente il rischio che gli interessi dell'ufficio prevalgano sull'interesse generale in materia di legislazione»¹¹. La precarietà delle risorse ha ulteriormente accentuato questa focalizzazione unilaterale delle priorità. La CdG-S invita il Consiglio federale a procedere a una separazione operativa dei compiti normativi dai compiti di vigilanza dell'UFAS. Simili riorganizzazioni sono

¹¹ Cfr. avamprogetto per la procedura di consultazione, pag. 64.

attualmente in corso di pianificazione o di realizzazione negli altri uffici federali (quali l'Ufficio federale dell'aviazione civile o l'Ufficio federale dei trasporti).

Oltre al ruolo dell'UFAS, come ha già ricordato nel numero 2.1, la CdG-S sottolinea in questa sede la responsabilità politica del Consiglio federale che ha il dovere di identificare sufficientemente presto le sfide importanti dell'AI e di proporre soluzioni tempestive.

Raccomandazione 4 Sviluppare il diritto attivamente

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a seguire con attenzione le evoluzioni nel settore dell'AI e a proporre tempestivamente misure. L'UFAS deve inoltre adempiere i propri compiti nel settore dello sviluppo del diritto in modo proattivo. Deve in particolare assicurare l'individuazione tempestiva di problemi, lo sviluppo di scenari e la formulazione di strategie d'azione all'attenzione del Consiglio federale. Inoltre, sul piano dell'organizzazione dell'UFAS, i compiti normativi devono essere separati da quelli di vigilanza.

2.6 **Impiego delle risorse insufficiente per lo sviluppo del diritto dell'AI**

L'UFAS non ha utilizzato sufficientemente determinate risorse in occasione dello sviluppo della legislazione sull'AI. Finora gli attori esterni (uffici AI, rappresentanti delle associazioni di persone con handicap, partner sociali) non sono stati integrati sistematicamente in tale processo. Per la CdG-S, il fatto che la collaborazione con gli uffici AI non abbia funzionato fino a poco tempo fa, e che dunque le competenze e l'esperienza dei responsabili dell'esecuzione dell'AI non abbiano potuto essere prese in considerazione in occasione dell'elaborazione dei progetti, costituisce una grave mancanza.

Raccomandazione 5 Collaborare sistematicamente e in modo continuo con gli attori esterni

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a vigilare affinché, in occasione dello sviluppo del diritto, l'UFAS collabori sistematicamente e in modo continuo con gli attori esterni coinvolti, segnatamente con gli uffici AI e i rappresentanti delle associazioni di persone con handicap e dei partner sociali. Il Consiglio federale veglia affinché le competenze e l'esperienza dei pertinenti attori siano tenute in considerazione quanto prima.

L'UFAS non ha neppure sfruttato sistematicamente le proprie risorse interne in materia di ricerca a favore del settore dell'AI. Esso non è riuscito a definire tempestivamente i temi di ricerca pertinenti e a provvedere alle basi scientifiche necessarie. Del resto il Programma nazionale di ricerca PNR 45 non era sufficientemente orientato sugli aspetti strategici dell'AI. L'UFAS dispone quindi di poche analisi

approfondite dei problemi e delle ripercussioni nel settore dell'AI. Secondo l'UFAS sono stati intrapresi i primi passi volti a migliorare la collaborazione interna e vengono elaborati i primi temi di un programma di ricerca. Tuttavia, la CdG-S constata che, attualmente, l'UFAS non dispone ancora di alcun concetto di ricerca definitivo nel settore dell'AI. Ciò è sorprendente poiché la 4ª revisione dell'AI è in vigore già da qualche tempo e con essa anche il corrispondente mandato di ricerca della Confederazione conformemente all'articolo 68 LAI (cfr. anche n. 2.7).

Raccomandazione 6 Sfruttare le risorse di ricerca interne all'UFAS
a favore dello sviluppo di strategie

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a sfruttare in modo sistematico le risorse di ricerca interne all'UFAS al fine di procurarsi e analizzare le basi scientifiche a favore dello sviluppo dell'AI. L'UFAS elabora un concetto di ricerca a più lungo termine. I futuri programmi nazionali di ricerca dovranno inoltre orientarsi agli aspetti strategici dell'AI.

L'indagine della CdG-S ha parimenti dimostrato che la Commissione extraparlamentare dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Commissione AVS/AI) ha finora adempiuto al suo ruolo non in qualità di organo strategico. Questo organo extraparlamentare è innanzitutto incaricato di dare il suo preavviso al Consiglio federale sulle questioni relative all'applicazione e all'ulteriore sviluppo dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e dell'AI (art. 73 cpv. 2 LAVS¹²). Conformemente agli articoli 73 LAVS e 65 LAI, questa Commissione deve altresì essere composta, in una proporzione adeguata, di rappresentanti degli assicurati, delle associazioni economiche svizzere, degli istituti di assicurazione, degli handicappati e dell'aiuto agli invalidi, della Confederazione e dei Cantoni. L'articolo 73 capoverso 2 LAVS permetterebbe alla Commissione AVS/AI di avere un ruolo più attivo rispetto a quello avuto finora. Una riorganizzazione della Commissione in una commissione AVS e una commissione AI permetterebbe di tenere conto del compito specifico di ciascuna delle due assicurazioni sociali. Questa nuova organizzazione permetterebbe di meglio orientare le attività delle commissioni e conferirebbe loro maggior peso nel settore strategico.

Raccomandazione 7 Fare capo alla Commissione AVS/AI in quanto
organo strategico

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a esaminare la questione della scissione della Commissione AVS/AI in due commissioni distinte, l'una incaricata di questioni legate all'AVS e l'altra di quelle legate all'AI. Il Consiglio federale dovrà fare maggiormente capo a quest'ultimo organo per quanto concerne lo sviluppo strategico dell'AI.

¹² Legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS 831.10).

Conclusione: La CdG-S giunge alla conclusione che l'UFAS finora ha adempito il proprio compito in modo poco efficace. Questo è imputabile in parte alla mancanza di collaborazione interna nel settore della ricerca ma anche al fatto che l'UFAS non ha coinvolto sistematicamente, nel processo dello sviluppo del diritto, gli attori esterni interessati o l'ha fatto solo tardivamente. Inoltre, questo processo non ha potuto seguire un corso ottimale a causa della mancanza di cooperazione tra l'UFAS e gli uffici AI. L'esame ha inoltre permesso di constatare che l'UFAS ha riconosciuto troppo tardi l'urgenza del problema dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI. Secondo la CdG-S, l'UFAS non ha dunque sfruttato sufficientemente il margine di manovra di cui dispone in materia di vigilanza e di sviluppo del diritto sull'AI. Esso non ha intrapreso tutto quanto in suo potere al fine di sviluppare strategie in risposta all'aumento del numero di rendite versate dall'AI. A questo proposito, l'UFAS non ha adempito il compito che gli spetta in virtù dell'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI)¹³.

2.7 Fattori che hanno portato all'aumento del numero di rendite versate dall'AI: basi decisionali carenti

Il numero di beneficiari di rendite AI aumenta costantemente da parecchi anni. Questa evoluzione e le sue possibili cause alimentano il dibattito pubblico già da tempo. Attualmente non è ancora stato possibile spiegare tutte le cause in modo esaustivo. L'indagine della CdG-S ha inoltre mostrato che molti fattori dell'aumento del numero di rendite non sono stati analizzati sufficientemente. Le conclusioni relative all'utilizzazione insufficiente delle risorse in materia di ricerca sono già state presentate nel numero 2.6. La CdG-S ritiene che anche nell'attuale 5ª revisione manchino riposte a importanti fenomeni. Si pensi in particolare ai seguenti fattori dell'aumento del numero delle rendite:

- *malattia e in particolare disturbi psichici in particolare quale causa d'invalidità sempre più frequente*

Quasi l'80 per cento delle rendite AI versate attualmente sono a causa di malattia. La forte crescita del numero di rendite versate in ragione di disturbi psichici e disturbi alle ossa e agli organi locomotori è impressionante. Nel confronto internazionale la Svizzera presenta tassi di aumento record. Esistono pochi dati pertinenti relativi alle possibili cause di questo aumento, in particolare per quanto concerne le malattie psichiche. Occorre rilevare che un terzo di tutte le malattie all'origine di un'invalidità sono malattie psichiche. Dal punto di vista delle rendite, la situazione è aggravata dal fatto che i disturbi psichici colpiscono persone relativamente giovani e che le prospettive di guarigione e di reintegrazione professionale di questa categoria di pazienti sono inferiori rispetto a quelle di pazienti affetti da altri disturbi. Gli studi scientifici realizzati in virtù dell'articolo 68 LAI devono orientarsi maggiormente su questa causa di invalidità e confrontare la situazione svizzera con quella degli altri Paesi.

¹³ Ordinanza del 28 giugno 2000 sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI, RS 172.212.1).

– *Aumento della disoccupazione*

Diverse perizie effettuate in Svizzera e all'estero rilevano l'esistenza di un rapporto tra il tasso di disoccupazione e il tasso dei beneficiari di rendite AI. I datori di lavoro sono sospettati di abusare dell'AI quale strumento di politica dell'impiego: essi si separano dei collaboratori meno produttivi facendo capo alla via medica, evitando così gli oneri solitamente legati a una riduzione del personale o a pensionamenti anticipati. È indispensabile, procedendo a studi scientifici ai sensi dell'articolo 68 LAI, esaminare in modo dettagliato il rapporto esistente tra la disoccupazione e le ristrutturazioni delle imprese da un lato e la concessione di rendite AI dall'altro.

– *Migrazione*

Secondo indicazioni sembrerebbe che gli immigrati presentino un rischio di invalidità elevato. L'UFAS non dispone tuttavia di sufficienti informazioni su questo fenomeno.

– *Rischio di abusi*

Secondo la letteratura specializzata, il rischio di abusi nelle prestazioni AI in generale è piuttosto esiguo. Il rischio di abusi nel caso di infermità mentale, la causa di invalidità più frequente, è ritenuto più importante rispetto agli altri tipi di infermità dato che la diagnosi che stabilisce una malattia mentale è meno verificabile in modo obiettivo. Nella discussione politica il rischio di abusi è valutato in misura diversa. Anche in questo ambito mancano informazioni e basi scientifiche adeguate.

– *Rendite durature*

Gli uffici AI devono generalmente riesaminare le rendite ogni tre anni, ma al più tardi ogni cinque anni. Queste revisioni portano tuttavia a riduzioni delle rendite soltanto in casi assai rari. Una simile situazione è contraria alla prospettiva di un possibile miglioramento dello stato di salute delle persone interessate. Il fenomeno necessita di un attento approfondimento.

Raccomandazione 8

Analizzare in modo approfondito determinati fattori all'origine delle rendite

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a fare capo alle proprie competenze in materia di ricerca – che gli spettano in virtù dell'articolo 68 LAI – o in materia di vigilanza dell'applicazione dell'AI al fine di analizzare in modo approfondito i fattori all'origine delle rendite che finora sono stati assai poco studiati. È necessario prendere disposizioni per evitare di doversi basare anche in futuro unicamente su ipotesi e presupposti. Il Consiglio federale deve adottare provvedimenti complementari (quali la realizzazione di modelli d'intervento sperimentati all'estero o l'emanazione di prescrizioni indirizzate agli attori responsabili dell'esecuzione dell'AI) in base ai risultati dei lavori scientifici corrispondenti.

3

Ambiti conflittuali tra l'AI e l'AVS

Con la 3^a revisione dell'AI, la Confederazione ha optato per un'esecuzione decentrata dell'AI per il tramite di uffici AI indipendenti la cui istituzione è stata affidata ai Cantoni¹⁴. Contemporaneamente, l'intenzione del legislatore era di riorganizzare l'AVS e l'AI in modo da separarle chiaramente e dare all'AI una struttura più autonoma.

In occasione dell'istituzione degli uffici AI, alcuni Cantoni hanno sviluppato modelli che riuniscono la cassa cantonale di compensazione AVS e l'ufficio AI in un'organizzazione con personalità giuridica. Siffatti modelli vanno nella direzione opposta rispetto alle richieste del legislatore di separare queste due assicurazioni sociali. Anche il modello dell'unione del personale di AVS e AI a livello di direzione pone determinati problemi legati all'esercizio della funzione di vigilanza della Confederazione poiché i compiti di esecuzione delle due assicurazioni sono assai diversi. Questo legame può condurre a tensioni nel settore della vigilanza visto che sulla stessa organizzazione sono applicati due tipi di vigilanza della Confederazione diversi, sia per natura che per estensione. La CdG-S constata che il Consiglio federale non tiene conto di tale problematica nel suo messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI. Esso parte infatti dal principio che lo stretto legame a livello organizzativo esistente attualmente, in alcuni Cantoni, tra l'ufficio cantonale AI e la cassa cantonale di compensazione AVS deve poter essere mantenuto anche in futuro¹⁵. Il Consiglio federale deve utilizzare le proprie competenze in materia di organizzazione al fine di tenere conto dei motivi sopra indicati. Esso deve realizzare la volontà delle Camere federali e riorganizzare l'AVS e l'AI in modo da separarle chiaramente.

Raccomandazione 9

Garantire l'indipendenza giuridica e strutturale degli uffici AI dei Cantoni

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a fare ricorso alle proprie competenze in materia di organizzazione al fine di garantire l'indipendenza giuridica e strutturale degli uffici AI dei Cantoni.

4

Situazione dell'AI in seno alla Confederazione quale datore di lavoro

4.1

Mancanza di trasparenza e qualità insufficiente dei dati

Essendo dell'opinione che, in qualità di datore di lavoro, la Confederazione deve dare il buon esempio, la CdG-S ha deciso di mettere a confronto l'esecuzione dell'AI su scala nazionale con la situazione in seno all'Amministrazione federale.

¹⁴ Cfr art. 54 cpv. 1 LAI.

¹⁵ Cfr. messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, FF **2005** 4100.

Oltre a ciò, uno studio realizzato su mandato dell'UFAS ha richiamato l'attenzione della Commissione¹⁶. A partire dai nuovi casi di rendita AI nel 2003, questo studio, non ancora pubblicato, ha analizzato il rischio di invalidità secondo il ramo professionale in sette Cantoni. Uno dei risultati interessanti di questa analisi è che il rischio di invalidità dell'amministrazione pubblica è superiore alla media. Soltanto il ramo delle costruzioni e del genio civile, in cui la probabilità di divenire invalidi – espressa in percentuale rispetto alla popolazione attiva totale del ramo – raggiunge l'1 per cento, presenta un rischio di invalidità maggiore rispetto a quello dell'amministrazione pubblica che è dello 0,83 per cento. La media di tutti i rami si situa allo 0,56 per cento.

Il rapporto del 18 novembre 1999 «Prassi della Confederazione in materia di pensionamento per ragioni organizzative e per cause di malattia» della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha già tentato di chiarire la situazione del personale federale. La Commissione non era riuscita a trovare sufficienti dati sul tema. Il rapporto tuttavia ha dimostrato in maniera chiara che la Confederazione aveva proceduto a ristrutturazioni addossando alla cassa pensioni i costi legati alle riduzioni del personale.

Di fronte all'impossibilità di ottenere una visione d'insieme della situazione, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a creare trasparenza e ad approfondire diverse questioni relative alla fruizione di prestazioni dell'assicurazione invalidità (cause, finanziamento, definizione della nozione di invalidità, reintegrazione professionale ecc.).

In questo contesto, la CdG-S constata attualmente con sorpresa, sulla base del rapporto del Consiglio federale¹⁷, che la situazione in termini di trasparenza e qualità dei dati non è affatto migliorata in seno all'Amministrazione federale. La CdG-S evidenzia inoltre il lungo periodo trascorso prima che venisse data risposta alla domanda che la Commissione ha sottoposto a fine agosto 2004. Soltanto dopo un anno di tempo infatti il Consiglio federale è riuscito a presentare qualche sviluppo e a rispondere in modo sommario e con importanti riserve alle domande poste dalla CdG-S. La Commissione è tornata alla carica a più riprese, ma a causa dei problemi legati alla raccolta dei dati e dell'ordine delle priorità evidentemente diverso da quello del Dipartimento federale delle finanze, incaricato del dossier, ogni volta si è vista costretta ad accordare una proroga del termine. Più volte annunciata, anche per il giugno 2005, la consegna del rapporto è stata puntualmente posticipata. Soltanto dopo aver insistito con decisione sull'inaccettabile ritardo che i suoi lavori stavano accumulando e attirando l'attenzione del Consiglio federale sull'intralcio che questo ritardo costituiva per l'alta vigilanza parlamentare, il 24 giugno 2005 la CdG-S ha finalmente ottenuto un progetto di rapporto che il Consiglio federale avrebbe dovuto approvare il 29 giugno 2005. Quest'ultimo tuttavia ha rinviato il progetto ai Dipartimenti al fine di eliminare le divergenze relative alle conclusioni. Il Consiglio federale ha approvato il rapporto definitivo sulla situazione in materia dell'AI in seno alla Confederazione soltanto il 17 agosto 2005.

Quanto alle conclusioni formali e relative alla procedura, la CdG-S ritiene che dal punto di vista materiale, il rapporto del Consiglio federale non risponde in modo chiaro alle sue domande né permette di trarre conclusioni univoche sulla situazione dell'AI in seno all'Amministrazione federale. Come riconosciuto più volte anche nel

¹⁶ Cfr. messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, FF 2005 4015.

¹⁷ Cfr. allegato 3.

rapporto del Consiglio federale, i dati disponibili non consentono di avere una visione chiara della situazione e della sua evoluzione in seno alla Confederazione, né di fare confronti con la situazione e la sua evoluzione a livello nazionale. Quanto alle numerose riserve espresse dal Consiglio federale nel suo rapporto riguardo alla situazione dei dati e alla loro interpretazione, la CdG-S ritiene che le conclusioni a cui esso giunge, relative alla situazione delle rendite AI in seno all'Amministrazione federale rispetto alla media nazionale, sembrano più una speculazione che non un'argomentazione obiettivamente fondata.

La CdG-S ritiene che non sia possibile tollerare più a lungo una tale mancanza di trasparenza. Occorre sancire nella legge sul personale federale una disposizione analoga a quella dell'articolo 68 LAI che prescriva un rilevamento scientifico dei dati relativo a ogni prestazione dell'AI concessa al personale federale. Come la CdG-N aveva chiesto già nel 1999, il Consiglio federale deve seguire da vicino lo sviluppo della fruizione di prestazioni dell'AI per il personale della Confederazione. La situazione attuale in materia di dati non gli permette di assicurare un tale seguito.

Mozione 2 Fare luce sull'evoluzione dei casi AI presso il personale della Confederazione

Il Consiglio federale è incaricato di seguire da vicino l'evoluzione dei casi AI in seno al personale della Confederazione e di occuparsi delle questioni che vi sono legate. Esso dovrà assicurare un seguito per il tramite di rilevamenti scientifici che permettano di confrontare i risultati dell'esecuzione della LAI da parte della Confederazione in qualità di datore di lavoro con quelli ottenuti su scala nazionale. La trasparenza è un elemento indispensabile e irrinunciabile per la gestione del personale della Confederazione da parte del Consiglio federale.

4.2 Misure supplementari di reinserimento professionale e riduzione a lungo termine del numero di rendite AI nell'ambito del personale della Confederazione

Le conclusioni a cui giunge il Consiglio federale in seguito alla sua analisi del 17 agosto 2005 sono piuttosto scarse. Si limitano infatti a considerazioni di ordine generale sulla struttura di un sistema di gestione della salute, a menzionare un progetto pilota per un nuovo disciplinamento nell'assunzione di persone inabili all'esercizio di una normale attività lucrativa e una politica del personale che faciliti l'integrazione dei collaboratori nei processi lavorativi. La CdG-S ritiene che in un contesto di gestione moderna tali proposte siano una cosa ovvia.

Nelle proposte del Consiglio federale è assente qualsiasi idea di strategia globale che permetta di controllare l'evoluzione dei casi AI nell'ambito del personale della Confederazione. La CdG-S giunge alla conclusione che in questo settore il Consiglio federale non si assume e sembra non volersi assumere le proprie responsabilità in materia di gestione.

Il Consiglio federale ritiene che l'Amministrazione federale debba dare l'esempio in materia di reintegrazione professionale delle persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa grazie al credito per l'integrazione a favore delle persone handicappa-

te. Nel 2003, tale credito ha permesso di fornire a 215 persone handicappate un impiego adeguato alle loro esigenze.

La CdG-S ritiene che questo risultato sia ben lungi dal dimostrare che la Confederazione stia dando l'esempio in materia. L'Amministrazione federale non tiene infatti ancora statistiche sul successo delle misure di reintegrazione delle persone handicappate. Inoltre, stando alle indicazioni fornite dalla Consulenza sociale per il personale federale, in seno all'Amministrazione federale mancano dai 550 ai 950 posti di lavoro circa per persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa.

Il Consiglio federale ritiene che nell'insieme le cifre relative all'invalidità nell'Amministrazione federale non siano allarmanti. Esso non può tuttavia escludere che in un prossimo futuro, quale conseguenza dei programmi di sgravio e del piano di rinuncia a determinati compiti della Confederazione, possano aumentare anche i casi di invalidità. Tali corrispondenze si sono già manifestate in passato. Nel 1999, nel suo rapporto di cui sopra, la CdG-N ha constatato che in effetti le riduzioni di personale sono state operate a spese dell'AI e della cassa pensioni. Nelle circostanze attuali vi è da attendersi un simile sviluppo. Il rischio è acuito dal fatto che le casse pensioni, le cui riserve si stanno estinguendo, faticano sempre di più a finanziare i pensionamenti anticipati. L'amministrazione pubblica inoltre subisce la pressione del freno alle spese e ha poco interesse a impiegare collaboratori più deboli o anziani. Il Consiglio federale dà l'impressione di voler rinunciare a cogliere queste sfide. Sembra rassegnarsi ad accettare il brusco aumento del numero di casi di invalidità in seno all'Amministrazione federale nel caso di ristrutturazioni. Per la CdG-S una simile passività da parte del Consiglio federale è incomprensibile e intollerabile.

Alla luce di queste considerazioni, la CdG-S ritiene che il Consiglio federale debba prendere misure specifiche che vadano oltre il quadro della 5ª revisione dell'AI, al fine di mantenere bassa, a breve e a lungo termine, la quota delle rendite AI nell'ambito del personale della Confederazione.

<i>Raccomandazione 10</i>	Strategia globale e misure destinate a evitare la fruizione di prestazioni dell'assicurazione invalidità in seno al personale della Confederazione
---------------------------	--

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a realizzare una strategia globale volta a ridurre a lungo termine il tasso dei beneficiari AI in seno alla Confederazione. Il Consiglio federale dovrà inoltre adottare misure supplementari al fine di mantenere basso questo tasso, a breve e a lungo termine. Il Consiglio federale dovrà inoltre tenere una statistica delle reintegrazioni riuscite.

5 Indagine relativa alla ripercussioni dell'aumento delle rendite AI sulla previdenza professionale

L'aumento del volume delle rendite versate dall'AI ha ripercussioni negative sugli istituti di previdenza professionale. Il versamento di prestazioni di invalidità del 2° pilastro è subordinato al versamento di una rendita AI. Il diritto a prestazioni di invalidità della previdenza professionale è legato al grado di invalidità ai sensi

dell'AI (art. 23 e 24 LPP).¹⁸ Le disposizioni della LAI si applicano per analogia al fine di determinare l'inizio del diritto a una rendita di invalidità (art. 29 LAI, art. 26 cpv. 1 LPP). Se l'invalidità è dovuta a malattia, la cassa pensioni deve versare all'assicurato la differenza tra la rendita di invalidità – relativamente modesta – e il 90 per cento del salario annuo assicurato. Le casse pensioni fanno ricadere l'incremento dei costi dell'invalidità direttamente sugli impiegati e sui datori di lavoro aumentando i premi di rischio. L'aumento del numero di rendite AI si ripercuote dunque direttamente sugli oneri salariali.

Secondo la statistica delle casse pensioni dell'Ufficio federale di statistica (UST), nel 2002 gli istituti di previdenza professionale hanno versato 117 835 rendite di invalidità per un importo complessivo di 1,99 miliardi di franchi, che corrisponde a un tasso di incremento del 9,3 per cento rispetto al 1992¹⁹. Nel 2002, la quota delle rendite di invalidità degli istituti di previdenza professionale costituiva comunque l'11 per cento del totale delle rendite versate.

Per ottenere la trasparenza dei costi nell'assicurazione invalidità è dunque indispensabile considerare le incidenze finanziarie dovute ai casi di invalidità presso le casse pensioni che si assumono la previdenza professionale. Tuttavia, le statistiche attuali permettono solo difficilmente di farsi un quadro dell'onere finanziario che a lungo termine, con l'aumento delle rendite versate dall'AI, graverà sulle casse pensioni.

La CdG-S ritiene che sia indispensabile approfondire l'analisi dell'impatto della fruizione di prestazioni dell'AI sulla previdenza professionale. Viene chiesta una trasparenza totale sull'incidenza finanziaria che grava sul 2° pilastro derivante dal crescente numero di decisioni relative alle concessioni di rendite AI. Falsi incentivi devono essere soppressi sia a livello di regolamento delle casse pensioni sia a livello dell'AI. Oltre all'AI, la tendenza a concedere rendite deve essere circoscritta con misure pertinenti anche sul fronte delle casse pensioni. È indispensabile migliorare la cooperazione tra le due assicurazioni al fine di raggiungere gli obiettivi in materia di reintegrazione professionale tempestiva.

Dando seguito a diversi interventi parlamentari trasmessi nel 2003, il Consiglio federale ha incaricato l'UFAS di analizzare il fabbisogno in materia di regolamentazione nel settore dell'invalidità nonché l'aumento dei costi legati all'invalidità nella previdenza professionale²⁰. Anche se i lavori sono iniziati nell'autunno 2003, non è ancora disponibile alcun risultato. La CdG-S ritiene sia urgentemente necessario rendere trasparenti le interazioni tra AI e LPP e prendere quanto prima le misure del caso.

¹⁸ Legge federale del 25 giugno 1982 sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP, RS **831.40**).

¹⁹ UST, 2004: Statistique des caisses de pensions 1992-2002. La prévoyance professionnelle en Suisse, Neuchâtel, pag. 12 (disponibile in francese o tedesco)

²⁰ Cfr. messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, FF **2005** 4027 seg.

Raccomandazione 11

Rendere trasparenti le ripercussioni sulla previdenza professionale dell'aumento delle prestazioni AI; adottare provvedimenti contro l'aumento delle prestazioni di invalidità della previdenza professionale

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a effettuare un rilevamento dei costi indotti dall'aumento delle prestazioni di invalidità tenendo conto in modo trasparente dei costi legati alle prestazioni di invalidità della previdenza professionale. Oltre all'AI, il Consiglio federale dovrà parimenti prendere provvedimenti volti a circoscrivere l'incremento del numero di rendite sul piano della previdenza professionale.

6 Altre conclusioni relative alla 5ª revisione dell'AI

6.1 Osservazioni preliminari

L'indagine cui ha proceduto la CdG-S fornisce innanzitutto importanti indicazioni sull'esecuzione e la vigilanza dell'AI. I risultati ottenuti le permettono tuttavia anche di formulare alcune osservazioni sulla 5ª revisione dell'AI attualmente in corso. I commenti qui di seguito si limitano alle constatazioni espresse dalla CdG-S nel quadro della sua indagine e per questo motivo concernono essenzialmente le disposizioni legali relative alla vigilanza esercitata sull'esecuzione dell'AI. Essi non costituiscono una valutazione politica poiché questa spetta alle commissioni legislative preposte. Occorre notare che questo capitolo si rivolge in primo luogo alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) delle Camere federali. La CSSS del Consiglio nazionale inizierà l'esame preliminare del progetto della 5ª revisione dell'AI nel settembre 2005.

6.2 Importanza insufficiente accordata alla vigilanza

La 4ª revisione dell'AI aveva accordato poca importanza alla vigilanza. Il progetto della 5ª revisione dell'AI mandato in procedura di consultazione conferiva invece un ruolo importante alle misure di ottimizzazione della vigilanza e della gestione²¹. Il progetto mostrava le lacune nella prassi di vigilanza esercitata finora sull'AI e nell'organizzazione attuale dell'AI. Il messaggio del Consiglio federale concernente la 5ª revisione dell'AI affronta invece la questione dell'esercizio della vigilanza e delle misure di armonizzazione della prassi più brevemente e in modo nettamente attenuato. L'indagine effettuata dalla CdG-S dimostra tuttavia che è indispensabile accordare un'importanza prioritaria a questo tema (cfr. n. 2.1–2.4).

Le riforme previste concernono essenzialmente il rafforzamento della vigilanza amministrativa degli uffici AI esercitata dalla Confederazione. La vigilanza materiale esercitata dall'UFAS non è considerata sufficientemente. Il messaggio del Consi-

²¹ Cfr. numero 1.6.4 «Armonizzazione della prassi» dell'avamprogetto per la procedura di consultazione, pag. 59.

glio federale non propone alcuna misura volta a unire vigilanza amministrativa e materiale in una strategia globale. Oltre alla vigilanza amministrativa è indispensabile rafforzare e ammodernare il controllo materiale della gestione, vale a dire lo strumento di vigilanza principale dell'UFAS, al fine di garantire un'applicazione uniforme della legge ai sensi dell'articolo 64 LAI. I diversi strumenti della vigilanza materiale e amministrativa devono essere connessi fra loro nel quadro di una strategia globale e di un modello di gestione orientati a un'applicazione uniforme della legge (cfr. anche n. 2.1).

Raccomandazione 12 Accordare maggiore attenzione alla vigilanza esercitata dall'UFAS e rafforzarla

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati raccomanda alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità incaricate dell'esame preliminare di discutere in maniera approfondita la problematica della vigilanza sull'esecuzione dell'AI. Oltre alla vigilanza amministrativa occorre rafforzare anche la vigilanza materiale esercitata dall'UFAS. I diversi strumenti della vigilanza materiale e amministrativa vanno concretizzati e riuniti in una strategia globale.

6.3 **Ripartizione problematica delle competenze federali in materia di vigilanza**

Sulla base dei risultati della sua indagine, la CdG-S ritiene che bisogna rinunciare all'istituzione di una commissione di vigilanza proposta dal Consiglio federale. Nell'esecuzione dell'AI sul modello federalista, le attività della Confederazione si sovrappongono in diversi punti con quelle dei Cantoni. Nel quadro dell'esecuzione dell'AI vi è altresì una sovrapposizione verticale con gli organi di esecuzione dell'AVS o, più esattamente, con le casse di compensazione che adempiono determinati compiti di esecuzione dell'AI²². L'istituzione di una commissione di vigilanza quale è prevista nell'articolo 64b (nuovo) LAI accrescerebbe ulteriormente la complessità della vigilanza e indebolirebbe le competenze dell'UFAS in materia. I problemi di delimitazione tra le competenze della commissione di vigilanza e i compiti di vigilanza dell'UFAS sono una certezza. Benché giudichi problematica l'istituzione di una commissione di vigilanza, il Consiglio federale la ritiene necessaria poiché questa soluzione permetterebbe di includere i partner sociali nella vigilanza²³.

La CdG-S ritiene che l'istituzione di una commissione di vigilanza non migliorerebbe l'efficacia della vigilanza esercitata sull'AI. La responsabilità della vigilanza risulterebbe ripartita e il rischio di lacune nella vigilanza accresciuto. *L'obiettivo legittimo di integrare i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori nel*

²² Le casse di compensazione versano le rendite, gli assegni per grandi invalidi adulti e le indennità giornaliere decisi dagli uffici AI. Il rimborso dei provvedimenti d'integrazione e d'istruzione e il versamento degli assegni per grandi invalidi minorenni avvengono mediante l'Ufficio centrale di compensazione (UCC). La cassa cantonale di compensazione tiene parimenti la contabilità delle spese di gestione dell'AI per l'ufficio AI del proprio Cantone.

²³ Cfr. messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI, FF **2005** 4075 seg.

settore dell'AI deve essere realizzato senza però intaccare la trasparenza della ripartizione delle competenze in materia di vigilanza. Questo è possibile conferendo una dimensione più strategica ai compiti affidati alla commissione AI come è stata descritta nella raccomandazione 7. In questo modo i datori di lavoro potrebbero assumere il ruolo importante che spetta loro nel rilevamento tempestivo e nel reinserimento professionale degli assicurati inabili all'esercizio di un'attività lucrativa. Nel progetto per la 5ª revisione dell'AI questa responsabilità e i provvedimenti concreti sono comunemente abbozzati in modo insufficiente.

La CdG-S ritiene inoltre che anche le funzioni della vigilanza esercitata dalla Confederazione rendono problematica una loro ripartizione tra una commissione di vigilanza e l'UFAS. La vigilanza della Confederazione è una vigilanza diretta sull'esecuzione dell'AI compiuta dagli uffici AI. L'esercizio di tale vigilanza rimane appannaggio di un organo superiore dello Stato. Mentre i partner sociali possono essere coinvolti, senza problema, nel trattamento di questioni di portata strategica, l'esercizio della vigilanza deve attenersi strettamente agli obiettivi legali formulati nel quadro di una strategia globale. Esso non è negoziabile.

La CdG-S non è la sola a nutrire scetticismo sull'istituzione di una commissione di vigilanza. I problemi posti da una ripartizione delle competenze in materia di vigilanza tra l'UFAS e tale commissione sono stati rilevati a più riprese in occasione della procedura di consultazione²⁴.

Raccomandazione 13 Rinunciare a istituire una commissione di vigilanza

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati raccomanda alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità incaricate dell'esame preliminare di rinunciare a un'ulteriore ripartizione dei compiti nel settore della vigilanza esercitata sull'AI e quindi di rinunciare a istituire una nuova commissione di vigilanza. Per ragioni di efficacia l'UFAS dovrà anche in futuro avere la responsabilità dell'insieme della vigilanza esercitata sull'AI.

6.4 Misure supplementari di incentivazione all'integrazione professionale delle persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa

Lo studio del Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) ha mostrato che, nel confronto internazionale, le imprese svizzere (re)impiegano in minima misura persone handicappate. Il sistema svizzero manca di incentivi monetari e non monetari per l'occupazione di persone handicappate²⁵.

A questo proposito occorre ricordare che le prestazioni di sostegno nel settore dell'integrazione professionale non sono abbastanza conosciute dalle persone handicappate e dai datori di lavoro. Soltanto una minoranza delle imprese che ha preso

²⁴ Rapporto sui risultati delle procedure di consultazione concernenti i progetti della 5ª revisione della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità, del finanziamento aggiuntivo dell'AI e della procedura nell'AI, Berna, giugno 2005.

²⁵ Cfr. allegato 1, numero 5.2.

parte a un sondaggio conosce gli strumenti per incentivare l'occupazione di persone handicappate. Il compito di un'informazione generale a livello nazionale sulle prestazioni dell'assicurazione sancito nell'articolo 68^{ter} capoverso 1 LAI non sembra essere sufficientemente efficace.

Raccomandazione 14 Esaminare ulteriori provvedimenti per l'integrazione professionale di persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati raccomanda alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità incaricate dell'esame preliminare di studiare l'opportunità di introdurre, in occasione della 5^a revisione dell'AI, ulteriori incentivi all'occupazione di persone handicappate (sistemi bonus/malus, agevolazioni fiscali, sgravi nel settore della previdenza professionale ecc.). In questo contesto occorrerà analizzare le misure adottate dai Paesi che, nel corso di questi ultimi anni, sono riusciti a stabilizzare o a invertire il tasso di crescita dei beneficiari di rendite AI (Canada, Paesi Bassi ecc.).

6.5 Introduzione di eventuali disposizioni legali relative ad altre questioni contenute nel presente rapporto

Nei capitoli precedenti, la CdG-S ha formulato all'indirizzo del Consiglio federale diverse conclusioni e raccomandazioni relative alla vigilanza e allo sviluppo del diritto nel settore dell'AI. In occasione dell'attuale 5^a revisione della LAI ci si chiede tuttavia se non convenga realizzare determinate raccomandazioni a livello di legge. In questo modo potrebbero essere sanciti o precisati nella legge il compito di sviluppare attivamente il diritto (raccomandazione 4), i compiti di una commissione AI da istituire quale organo strategico (raccomandazione 7) e la garanzia dell'indipendenza giuridica e strutturale degli uffici AI cantonali (raccomandazione 9).

La CdG-S raccomanda alle commissioni interessate di esaminare dette questioni alla luce del presente rapporto. Se le Camere federali dovessero rinunciare a emanare disposizioni legali corrispondenti, il Consiglio federale dovrebbe in tal caso, come è stato invitato a fare, prendere provvedimenti in suo potere al fine di realizzare le raccomandazioni della CdG-S.

Raccomandazione 15 Esaminare l'introduzione di disposizioni legali supplementari

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati raccomanda alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità incaricate dell'esame preliminare di approfondire in quale misura e come conviene tenere in considerazione, nel quadro della 5^a revisione dell'AI, le raccomandazioni 4 (sviluppare attivamente il diritto), 7 (fare capo alla Commissione AVS/AI in quanto organo strategico) e 9 (garantire l'indipendenza giuridica e strutturale degli uffici AI cantonali) illustrate nel presente rapporto.

Seguito dei lavori

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati trasmette al Consiglio federale il presente rapporto con le raccomandazioni 1–11 e gli allegati e chiede un parere per la fine di dicembre 2005. Essa esorta parimenti il Consiglio federale a indicare le misure che intende adottare e il temine di realizzazione delle proprie raccomandazioni.

La procedura relativa alle due mozioni depositate dalla Commissione è retta dagli articoli 120–122 della legge sul Parlamento²⁶.

La CdG-S trasmette inoltre il presente rapporto, insieme alle raccomandazioni 12–15 e agli allegati, alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle Camere federali. La CdG-S invita le Commissioni incaricate dell'esame preliminare a tenere conto dei risultati e delle conclusioni nel quadro dei loro lavori relativi alla 5^a revisione dell'AI.

19 agosto 2005

In nome della
Commissione della gestione del Consiglio degli Stati:

Il presidente della Commissione,
Hans Hofmann, consigliere agli Stati

Il presidente della Sottocommissione DFI/DATEC,
Hansruedi Stadler, consigliere agli Stati

Il sostituto del segretario delle Commissioni
della gestione,
Martin Albrecht

²⁶ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (LParl, RS 171.10).