

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 del 19 agosto 2005 della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

Parere del Consiglio federale

del 21 dicembre 2005

Onorevoli presidente e consiglieri,

la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha fornito al Consiglio federale l'occasione di esprimersi in merito al rapporto del 19 agosto 2005 «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». Conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della Legge sul Parlamento (LParl; RS 171.10) vi sottoponiamo il nostro parere.

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

21 dicembre 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere del Consiglio federale

1 Contesto

Considerate la forte crescita del numero di rendite nell'assicurazione per l'invalidità (AI) e l'inquietante evoluzione della situazione finanziaria dell'AI, nel 2004 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha deciso di analizzarne determinati aspetti. La Commissione ha voluto avere una visione d'insieme dei singoli fattori all'origine dell'aumento del numero di rendite nonché del ruolo dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nell'ambito della vigilanza e della preparazione della legislazione AI e ha affidato l'incarico di analizzare la situazione dell'AI all'interno dell'Amministrazione federale rispetto all'evoluzione sociale nel suo complesso. Sulla base dei rapporti in merito ai tre ambiti esaminati, la CdG-S ha redatto il rapporto «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» del 19 agosto 2005 (FF 2006 2101). Nel quadro di questo rapporto ha tra l'altro tratto conclusioni sulla 5ª revisione in corso della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI, 5ª revisione dell'AI) ed accolto due mozioni e quindici raccomandazioni.

Le due mozioni e le raccomandazioni 1–11 sono indirizzate al Consiglio federale. La CdG-S attende un suo parere in merito entro la fine del dicembre 2005. Il Consiglio federale dovrà tra l'altro indicare entro quando intende mettere in atto le raccomandazioni della Commissione e con quali provvedimenti.

Le ultime quattro raccomandazioni (12–15) della CdG-S sono indirizzate alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle Camere federali con la richiesta d'integrare risultati e conclusioni nei loro lavori sulla 5ª revisione dell'AI.

Nel presente rapporto il Consiglio federale esamina le spiegazioni contenute nel rapporto della CdG-S del 19 agosto 2005 ed esprime il suo parere sulle singole mozioni e raccomandazioni. Le risposte alla mozione 2 e alla raccomandazione 10 rientrano nelle competenze del Dipartimento federale delle finanze, tutte le altre in quelle del Dipartimento federale dell'interno.

Con lettera del 13 ottobre 2005, allegata al presente parere, si è espresso sul rapporto e sulle raccomandazioni della CdG-S anche l'incaricato federale della protezione dei dati.

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

2.1 **Lacune nell'esercizio delle competenze in materia di 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.

Condividendo l'opinione della CdG-S, il Consiglio federale, con decisione del 19 ottobre 2005, ha proposto di accogliere questa mozione. Il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione il 6 dicembre 2005.

Come giustamente rilevato dalla CdG-S nel rapporto del 19 agosto 2005, l'UFAS ha intensificato i suoi sforzi per ampliare gli strumenti di vigilanza solo dall'inizio del 2000. All'inizio l'azione dell'UFAS si incentrava però principalmente sull'aggiornamento delle direttive e sull'aumento dell'offerta di corsi destinati al personale degli uffici AI. In un secondo tempo, nei limiti delle risorse disponibili, è stata aumentata la frequenza dei controlli di gestione materiali. Inoltre sono stati sviluppati ed introdotti nuovi strumenti di vigilanza (modelli per le risorse umane, obiettivi dei processi, rendiconto trimestrale e mensile, monitoraggio delle nuove rendite¹). Parallelamente, nel messaggio del 21 febbraio 2001 concernente la 4ª revisione della legge

¹ Nell'ambito del monitoraggio, la quota di nuove rendite AI di ogni Cantone è paragonata alla quota media complessiva di tutti i Cantoni. L'ufficio AI che registra una quota superiore a questo valore durante due trimestri consecutivi dovrà esporre brevemente i possibili motivi che hanno portato a questo risultato e (se la differenza è dovuta a problemi interni di gestione) presentare eventuali proposte volte a migliorare la situazione. Qualora la quota di nuove rendite di un ufficio AI dovesse essere nettamente superiore al valore medio nazionale (+ 20 per cento), l'UFAS procederà innanzitutto ad un esame straordinario della gestione. Diversamente dall'esame annuale ordinario dell'UFAS, quello straordinario costituisce un controllo «ex ante». La Confederazione verifica se le decisioni previste sulle rendite sono conformi al diritto e può – in virtù della sua competenza di vigilanza materiale sulle decisioni dell'AI (art. 64 cpv. 1 LAI) – approvare o respingere un progetto di decisione. Se il progetto è respinto, l'ufficio AI deve procedere ad ulteriori accertamenti. Questo strumento di vigilanza permette di correggere eventuali errori o lacune nei progetti di decisione. In accordo con l'autorità cantonale di vigilanza, l'UFAS può inoltre esaminare con l'ufficio AI interessato se vi sono possibilità di migliorare la sua gestione interna. In questo ambito, la Confederazione esercita una funzione consultiva. Per quanto riguarda l'organizzazione interna degli uffici AI, la competenza incombe esclusivamente ai Cantoni (art. 54 cpv. 2 lett. b LAI).

federale sull'assicurazione per invalidità (4^a revisione dell'AI, FF 2001 2851), il Consiglio federale ha proposto di rafforzare la vigilanza della Confederazione, da un lato creando servizi medici regionali direttamente sottoposti alla vigilanza materiale dell'UFAS, dall'altro introducendo controlli annuali di gestione degli uffici AI. In questo contesto, il Consiglio federale ha inoltre specificato che per l'adempimento di questi nuovi compiti andrebbero creati almeno undici posti di lavoro all'UFAS.

Nel suo rapporto, la CdG-S rileva a ragione che gli strumenti di vigilanza dell'UFAS introdotti dal 2000 sono tuttora coordinati in modo insufficiente e non permettono ancora di svolgere un'attività di vigilanza soddisfacente sotto il profilo dei risultati e dell'efficacia. Per contro se ne è rilevata una certa efficacia presso gli organi d'esecuzione. Stando ai dati del monitoraggio, per esempio, nel primo semestre del 2005 l'assicurazione invalidità ha concesso il 7 % di nuove rendite in meno rispetto allo stesso periodo del 2004. Considerato che già nel 2004 era stato registrato un calo, l'ultima rilevazione conferma l'inversione di tendenza delineatasi lo scorso anno. Dalla sua introduzione il monitoraggio ha avuto un altro effetto positivo, ovvero quello di ridurre costantemente lo scarto esistente tra i valori estremi delle quote di rendite (quota massima e minima di rendite). In altre parole, questo significa che le diverse quote registrate nei Cantoni si avvicinano viepiù al valore medio nazionale.

Il Consiglio federale condivide il parere della CdG-S secondo cui è giunto il momento di sviluppare una strategia globale di vigilanza materiale e amministrativa sull'esecuzione dell'AI. Nell'ottica di raggiungere quest'obiettivo, nel messaggio del 22 giugno 2005 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per invalidità (5^a revisione dell'AI, FF 2005 3989) il Consiglio federale ha presentato proposte in questo senso.

Nel quadro dei lavori sulla 5^a revisione dell'AI, il Consiglio federale ha riconosciuto che in particolare la vigilanza amministrativa sugli uffici AI e la loro gestione presentano punti deboli che vanno rafforzati. Per eliminare questi inconvenienti, la 5^a revisione dell'AI attribuirà alla Confederazione nuove competenze nell'ambito della vigilanza amministrativa sugli uffici AI e della loro gestione. La Confederazione dovrà essere esplicitamente autorizzata ad emanare le istruzioni necessarie affinché in futuro gli organi d'esecuzione possano applicare la legge secondo i principi di una gestione orientata il più possibile sull'efficacia e sulle prestazioni e, eventualmente, ad adottare provvedimenti correttivi, se l'ufficio AI non dovesse rispondere a queste esigenze. Tra le nuove competenze della Confederazione vi saranno gli ambiti seguenti:

- per controllare la gestione degli uffici AI, la Confederazione potrà introdurre strumenti orientati sull'efficacia e sulle prestazioni e far dipendere, totalmente o parzialmente, il finanziamento degli uffici AI dagli effetti delle prestazioni fornite. A questo proposito potrà concludere contratti di prestazioni con il supporto giuridico degli uffici AI;
- la Confederazione potrà emanare direttive amministrative all'attenzione degli uffici AI, formulando per esempio prescrizioni minime in materia di qualità del lavoro o in relazione alla qualifica del personale;
- la Confederazione dovrà anche poter adottare provvedimenti se constatata lacune negli uffici AI.

Concretamente questo significa che la *vigilanza materiale* continuerà ad essere di competenza dell'UFAS. Essa verrà disciplinata nel nuovo articolo 64a capoverso 1 LAI. L'obbligo dell'UFAS, introdotto con la 4^a revisione dell'AI, di controllare annualmente gli uffici AI (ai sensi di una verifica dell'adempimento dei loro compiti) è mantenuto. Inoltre, il controllo annuale dei servizi medici regionali da parte dell'Ufficio federale, finora disciplinato a livello d'ordinanza (cfr. art. 50 cpv. 3 OAI), sarà regolato a livello di legge. L'UFAS continuerà ad emanare per gli uffici AI istruzioni generali concernenti l'ambito materiale e istruzioni per l'esame dei singoli casi. I servizi medici regionali, dal canto loro, ricevono dall'UFAS unicamente istruzioni generali in ambito tecnico, poiché per quanto concerne le decisioni in ambito medico sui singoli casi sono indipendenti (cfr. art. 59 cpv. 2 LAI). Anche la *vigilanza amministrativa* sugli uffici AI sarà ormai disciplinata a livello di legge. L'UFAS, che ne avrà la competenza, dovrà vegliare in particolare a che gli uffici AI e i servizi medici regionali applichino la legge garantendo efficacia, qualità e uniformità.

Nell'autunno 2004, l'UFAS ha incaricato l'Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus dell'Università di San Gallo (IDT-HSG) e Egger, Dreher & Partner AG (ED) di realizzare uno studio sulla fattibilità di una gestione degli uffici AI orientata sull'efficacia. Lo studio ha mostrato che per l'AI può essere sviluppato un modello basato su risultati e indicatori che raggruppi gli obiettivi sovraordinati dell'esecuzione e possa essere utilizzato per la gestione. Sulla base dei risultati dello studio gli autori hanno raccomandato di proseguire il rafforzamento dell'esecuzione dell'AI e d'introdurre una gestione orientata sull'efficacia.

In vista dell'entrata in vigore della 5^a revisione dell'AI, l'UFAS sta preparando una serie di provvedimenti e strumenti affinché gli obiettivi della nuova legge possano essere raggiunti. Gli ambiti d'intervento sono in particolare i seguenti:

- gestione degli uffici AI orientata sull'efficacia abbinata a sistemi di management della qualità all'interno degli uffici AI (sottoprogetti «Gestione 07» e «MQ degli uffici AI»);
- provvedimenti di rilevamento e d'intervento tempestivi (sottoprogetto «Rilevamento e intervento tempestivi»);
- provvedimenti di reinserimento (sottoprogetto «Provvedimenti di reinserimento»);
- vigilanza (sottoprogetto «Vigilanza»);
- sviluppo dell'organizzazione (sottoprogetto «Sviluppo dell'organizzazione»);
- informatica (sottoprogetto «Informatica»).

Queste tematiche verranno concretizzate nel quadro del progetto principale.

Nel quadro del sottoprogetto «Gestione 07», sulla base dello studio di fattibilità del dicembre 2004 viene elaborato un sistema di gestione dettagliato orientato sull'efficacia; la sua realizzazione prenderà il via il 1° gennaio 2007. Per principio, questa gestione sarà introdotta anche se la 5^a revisione dell'AI non dovesse ancora essere entrata in vigore. Nell'ambito del sottoprogetto, in vista della futura gestione orientata sull'efficacia, saranno inoltre definiti gli adeguamenti che dovranno essere apportati alle attuali disposizioni di finanziamento.

All'introduzione di una gestione orientata sull'efficacia è strettamente connesso anche il sottoprogetto «*MQ degli uffici AI*». Per quanto concerne l'esecuzione dell'AI, sia da parte delle direzioni degli uffici AI (a livello aziendale) che da parte dell'UFAS (a livello di vigilanza materiale), vi è il bisogno di vigilare sulle prestazioni fornite dagli uffici AI. L'introduzione di un management della qualità e di un relativo sistema di controllo interno dovrà dunque essere sviluppata e realizzata per completare il sistema di indicatori della gestione orientata sull'efficacia. Non si tratta solamente di garantire un'esecuzione conforme alla legge, ma anche di definire, per esempio, standard minimi in materia di integrazione.

Nel quadro di questo sottoprogetto verrà elaborato, entro la fine del 2005, un piano globale per l'introduzione dei sistemi di management della qualità e di controllo interno negli uffici AI. Parallelamente, un gruppo di progetto interno all'UFAS, con la partecipazione di rappresentanti degli uffici AI, si occuperà del futuro management della qualità in seno all'Ambito Assicurazione per l'invalidità. Tuttavia questi lavori saranno eseguiti al di fuori del progetto principale «Attuazione della 5ª revisione dell'AI».

La gestione orientata sull'efficacia cui si aspira e la nuova definizione dei compiti dell'AI previsti nel quadro della 5ª revisione dell'AI avranno conseguenze anche sul contenuto e sul tipo di vigilanza dell'UFAS, in particolare sui tre aspetti seguenti:

- vigilanza materiale (gli uffici AI applicano correttamente la legge);
- verifica per quanto concerne il raggiungimento degli obiettivi (definiti nel quadro della gestione orientata sull'efficacia);
- controllo della qualità delle prestazioni fornite dagli uffici AI.

Il sottoprogetto «*Vigilanza*» dovrà garantire che la vigilanza materiale e amministrativa sia esercitata in modo sistematico e coerente nel quadro di una strategia globale. La vigilanza dovrà in particolare essere compatibile con la gestione orientata sull'efficacia. Questo significa che gli strumenti di vigilanza vanno scelti in modo tale da garantire la coerenza tra i loro effetti d'incitamento e di gestione e gli obiettivi d'efficacia definiti. Questo sottoprogetto verrà avviato il 1º gennaio 2006. In un primo tempo si tratterà di elaborare un sistema globale per la vigilanza futura (il sistema di gestione dettagliato orientato sull'efficacia e il piano globale per l'introduzione del sistema di management della qualità risp. del sistema di controllo interno negli uffici AI saranno disponibili alla fine del 2005).

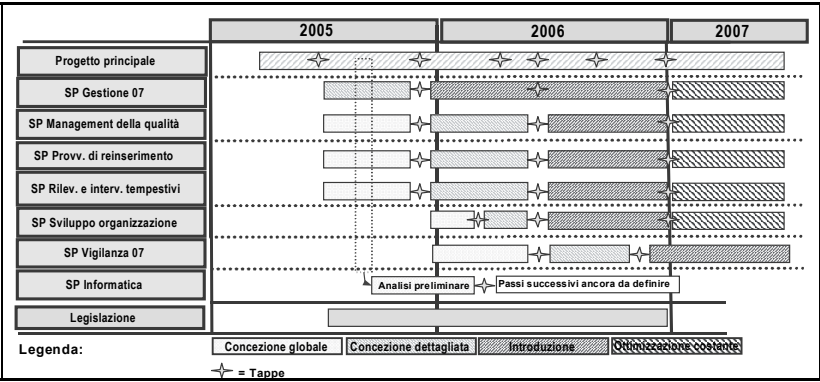
I nuovi obiettivi e la nuova concezione dei compiti previsti nella 5ª revisione dell'AI (parole chiave: integrazione anziché rendita, rilevamento ed intervento tempestivi, provvedimenti di reinserimento, collocamento) esigono un cambiamento fondamentale di cultura sia negli uffici AI che all'UFAS. Negli uffici AI, per raggiungere gli obiettivi fissati dalla 5ª revisione dell'AI si dovrà passare da una cultura finora fondata prioritariamente sull'esame corretto degli incarti ad una cultura maggiormente incentrata sul reinserimento fruttuoso sul mercato del lavoro. La cultura dell'UFAS deve seguire un'evoluzione analoga. Anziché basarsi sulla concezione attuale dei compiti, orientata sul controllo delle risorse operative e delle prescrizioni concernenti le prestazioni, l'UFAS dovrebbe gestire gli uffici AI soprattutto definendo obiettivi strategici per quanto concerne l'efficacia e controllandone poi la realizzazione. Conformemente al suo ruolo di fornitore centrale di servizi dovrebbe inoltre sostenerli (dando loro informazioni rilevanti in materia di gestione, valutando le prassi migliori ecc.). Il cambiamento di cultura negli uffici AI e all'UFAS può si

essere promosso mediante sistemi dirigenziali modificati come ad esempio una gestione orientata sull'efficacia, ma a ciò va aggiunto uno sviluppo mirato a livello organizzativo. A questo processo devono partecipare, per quanto possibile, tutti i collaboratori incaricati dell'esecuzione.

Per questi motivi, dal 1° gennaio 2006 si dovrà elaborare, nel quadro del sottoprogetto «Sviluppo dell'organizzazione», un sistema globale per l'attuazione di questi provvedimenti di sviluppo all'UFAS e negli uffici AI.

Infine, per quanto riguarda l'applicazione dell'assicurazione, non si può trascurare l'informatica. Attualmente gli uffici AI utilizzano sistemi d'informazione diversi, caratterizzati in gran parte da una gestione dei documenti integrata e da un sistema di gestione dei processi lavorativi. Le modifiche previste nell'ambito dell'assicurazione invalidità, come la maggior parte delle modifiche fondamentali dei processi lavorativi, si ripercuoteranno anche sui sistemi d'informazione. Nel quadro di un'analisi preliminare, il sottoprogetto «Informatica» dovrà innanzitutto esaminare le alternative di realizzazione esistenti a livello informatico e presentare una relativa raccomandazione sui prossimi passi da compiere. Il sottoprogetto sarà avviato nel gennaio del 2006.

Qui di seguito una panoramica delle scadenze previste per il progetto principale:



Il Consiglio federale è del parere che con la strategia descritta e i lavori di attuazione già avviati abbia tenuto conto delle richieste della CdG-S e dunque iniziato a fare il necessario per un'applicazione uniforme dell'assicurazione. È convinto che i provvedimenti adottati permetteranno di garantire una realizzazione ottimale dello scopo dell'assicurazione (art. 1a LAI) da parte degli uffici AI e il miglior impiego possibile in termini di efficienza degli strumenti di controllo esistenti osservando l'aspetto della qualità.

Raccomandazione 1 Migliorare l'accesso ai dati

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati esorta il Consiglio federale a realizzare una base di 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.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui un accesso uniforme e globale ai dati dell'AI da parte dell'UFAS rivesta un'importanza fondamentale. Negli ultimi anni, per quanto riguarda l'accesso ai dati e il loro rilevamento, la situazione all'UFAS è costantemente migliorata. In particolare nel quadro del reporting questo ha fatto sì che l'UFAS (e dunque gli uffici AI) disponga ora di dati statistici completi e di qualità sull'attività degli uffici AI (nuove domande, domande in sospenso, concessione di prestazioni ecc.). Anche l'accesso ai dati rilevati dall'Ufficio centrale di compensazione (UCC) è migliorato.

Riguardo alla creazione di un'unica banca dati, il Consiglio federale fa notare tuttavia che l'affermazione della CdG-S secondo cui l'UCC rilevi soprattutto le prestazioni monetarie dell'AI, mentre i dati relativi alle prestazioni non monetarie non sarebbero raccolti in una banca dati comune, non è esatta. La situazione è invece la seguente: l'AI dispone di tre diversi sistemi d'esecuzione. Le prestazioni pecuniarie (rendite, assegni per grandi invalidi e indennità giornaliere) sono concesse dagli uffici AI e versate dalle casse di compensazione AVS. In questo sistema l'AI può trarre profitto da sinergie con l'AVS e le IPG. I provvedimenti d'integrazione individuali (provvedimenti sanitari, provvedimenti professionali, provvedimenti d'istruzione scolastica speciale e mezzi ausiliari) e i provvedimenti d'accertamento sono accordati dagli uffici AI e rimborsati tramite l'UCC. Le prestazioni collettive (sussidi per la costruzione e le spese d'esercizio, sussidi a organizzazioni) sono concesse dall'UFAS e rimborsate dall'UCC. Questi tre sistemi d'esecuzione definiti a livello di legge ostacolano la creazione di una banca dati unica. Considerata la complessità del sistema di prestazioni, un collegamento delle diverse fonti di dati, già effettivo in ampi settori, sarebbe più adeguato che non la creazione di una banca dati unica.

Anche un rapporto peritale² elaborato su incarico dell'UFAS ha mostrato che i tre pool informatici dell'AI costituiscono una soluzione assolutamente appropriata ed efficiente da preferire persino, per motivi legati alla politica della concorrenza, ad una soluzione unica a livello nazionale. Il Consiglio federale ritiene dunque che la creazione di un nuovo sistema unitario, oltretutto oneroso, non sia attualmente necessaria.

In futuro l'esercizio della vigilanza, la gestione orientata sull'efficacia e il management della qualità porranno la rilevazione, l'archiviazione e lo spoglio dei dati dell'assicurazione invalidità di fronte a nuove esigenze. I dati necessari dovranno

² APP Unternehmensberatung AG, «Analyse der Informatik der IV-Stellen», novembre 2002.

no essere rilevati e forniti dai tre pool informatici secondo modalità uniformi in modo da permetterne uno spoglio centrale. Dell'argomento si occuperà un apposito sottoprogetto (cfr. sottoprogetto «Informatica», n. 2.1). Stando ad accertamenti specifici è dato ritenere che gli attuali strumenti tecnici siano sufficienti a soddisfare le nuove esigenze e che non sia quindi necessario allestire un nuovo sistema unitario per far fronte alle incombenti innovazioni.

2.3 Problemi di delimitazione con la vigilanza esercitata dai Cantoni

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.

L'attuale organizzazione dell'esecuzione dell'AI fu introdotta con la 3^a revisione AI, entrata in vigore il 1° gennaio 1992. Nella consultazione concernente la 5^a revisione AI il Consiglio federale aveva proposto di istituire uffici AI regionali (invece che cantonali). La maggioranza dei partecipanti, in primis i Cantoni, ha però respinto la proposta. Anche in futuro, quindi, l'esecuzione dell'AI rimarrà di competenza dei Cantoni e sarà per principio mantenuta la separazione della vigilanza sugli uffici AI: nel suo messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, il Consiglio federale ha dato seguito a questa richiesta politica. Secondo quanto previsto dalla Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dalla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) propone tuttavia che in futuro sia la Confederazione ad avere la responsabilità di decidere l'istituzione di uffici AI cantonali, ma che l'istituzione effettiva continui ad essere compito dei Cantoni.

Un'analisi approfondita del Consiglio federale rileva carenze non tanto nella vigilanza materiale (già oggi totalmente di competenza della Confederazione) quanto nella vigilanza amministrativa sugli uffici AI (oggi parzialmente di competenza dei Cantoni).

La vigilanza amministrativa e finanziaria della Confederazione comprende attualmente la verifica e l'approvazione degli organigrammi, dei bilanci preventivi e dei conti annuali degli uffici AI (cfr. art. 92 e 92^{bis} OAI). Gli uffici AI cantonali sono invece del tutto autonomi per quanto riguarda l'organizzazione interna e la politica del personale, settori disciplinati dal diritto cantonale. Le possibilità d'intervento dei Cantoni nella gestione degli uffici AI sono tuttavia notevolmente limitate, in quanto la LAI ne prevede l'indipendenza (cfr. art. 54 cpv. 1 LAI; art. 54 cpv. 2 LAI conformemente al disegno della 5^a revisione).

Per colmare le lacune nella vigilanza amministrativa, nel messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI il Consiglio federale propone quindi di affidare alla Confederazione nuove competenze soprattutto nel settore della vigilanza amministrativa sugli uffici AI e sulla loro gestione (cfr. le spiegazioni relative ai sottoprogetti «Gestione 07» e «Management della qualità degli uffici AI» al n. 2.1). Con la precisazione

dell'articolo 54 LAI (Uffici AI cantonali) e l'introduzione dei nuovi articoli 64a (Vigilanza da parte dell'Ufficio federale) e 64b LAI (Commissione di vigilanza) le competenze di vigilanza della Confederazione sono definite in modo assai più chiaro rispetto a oggi.

Il Consiglio federale è dell'avviso che grazie alle modifiche di legge proposte nonché ai lavori già in corso al fine di introdurre una gestione orientata sull'efficacia soggetta a prescrizioni in materia di qualità verrà ampiamente chiarito il ruolo della Confederazione nell'ambito della vigilanza sugli uffici AI. È inoltre convinto che con questa nuova vigilanza della Confederazione, potenziata e concretizzata a livello di legge, sarà fatta chiarezza anche sulle relazioni con la vigilanza esercitata dai Cantoni. Le questioni concrete riguardanti la delimitazione delle competenze vanno tuttavia discusse nel quadro dei sottoprogetti di cui al numero 2.1 ed eventualmente disciplinate a livello d'ordinanza qualora fossero necessari chiarimenti.

2.4 Vigilanza finanziaria poco efficiente

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.

L'UFAS persegue l'obiettivo di introdurre una gestione degli uffici AI orientata sull'efficacia. Questo obiettivo è in sintonia con il potenziamento della vigilanza esercitata dalla Confederazione auspicato dal Consiglio federale nella 5ª revisione dell'AI. Le attività dell'UFAS si svolgono nel quadro del sottoprogetto «Gestione 07», che fa parte del progetto principale «Attuazione della 5ª revisione AI» (cfr. in merito il n. 2.1).

Il sottoprogetto ha i seguenti obiettivi:

- Elaborazione dettagliata e attuazione di una gestione orientata sull'efficacia. Sulla base dei risultati di uno studio di fattibilità del dicembre 2004 sarà sviluppato un modello pratico basato su risultati e indicatori, che si tradurrà probabilmente in accordi di prestazioni con gli uffici AI.
- Adeguamento delle disposizioni in materia di finanziamento (personale e risorse finanziarie degli uffici AI) alla gestione orientata sull'efficacia. L'attuale modello di finanziamento incentrato sull'input è riesaminato e, se del caso, modificato puntualmente o riveduto interamente.

Il sistema di finanziamento deve effettivamente essere adeguato alla situazione odierna. Sul piano materiale questo adeguamento è tuttavia strettamente legato all'introduzione negli uffici AI della gestione orientata sull'efficacia e deve quindi essere accordato con essa. Concretamente ciò significa che il sistema di finanziamento deve essere adeguato al nuovo sistema di gestione in modo tale che l'ampliamento della responsabilità degli uffici AI (maggiore responsabilità per i risultati raggiunti) vada di pari passo con l'ampliamento delle loro competenze (aumento della libertà imprenditoriale e modello di finanziamento più flessibile).

L'introduzione di un budget globale per le spese d'esecuzione degli uffici AI è sicuramente una delle possibili opzioni per quanto concerne il nuovo modello di finanziamento. Nel sottoprogetto «Gestione 07» andranno però esaminate anche altre possibilità valutandone l'idoneità.

Per l'ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero – che è una divisione dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC), a sua volta divisione dell'Amministrazione federale delle finanze – le innovazioni suesposte sono superflue: l'UCC (e con esso le sue divisioni) è un cosiddetto ufficio GEMAP (GEMAP = gestione con mandato di prestazioni e budget globale).

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

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 misure tempestivamente. 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.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui un'individuazione tempestiva dei problemi, lo sviluppo di possibili scenari e la formulazione di strategie d'azione sono compiti di fondamentale importanza che vanno assunti in modo proattivo da parte dell'Amministrazione e del Consiglio federale. Riconosce inoltre che finora quest'ottica previdente non è stata sufficientemente adottata e che in futuro dovrà esserle data maggiore importanza.

Il Consiglio federale vorrebbe tuttavia ricordare alcune circostanze che, nonostante tutte le critiche, non vanno dimenticate. Ritiene infatti importante tener conto anche del punto di vista seguente nell'interpretare e giudicare le evoluzioni e i processi avvenuti in passato, in particolare nel campo della legislazione sull'AI. Tiene però a precisare che con le spiegazioni seguenti non intende né giustificarsi né sottrarsi alle proprie responsabilità.

Per prima cosa non va trascurato che anche il legislatore ha una buona parte di responsabilità politica per quanto riguarda il perfezionamento della sicurezza sociale. Certamente non può avere un ruolo altrettanto importante quanto l'Amministrazione e il Consiglio federale nell'indicare in modo lungimirante e preciso gli interventi necessari a livello legislativo in determinati ambiti giuridici. Un compito importante del legislatore è però anche quello di riconoscere per così dire «alla base» le evoluzioni concrete potenzialmente preoccupanti all'interno della società, di studiarle e di sottoporre all'Esecutivo le riforme (più o meno urgenti) necessarie per affrontarle.

Si deve inoltre considerare il fatto che sia l'impostazione materiale sia il «destino politico» dei progetti di riforma dipendono fortemente dalla situazione politica del momento. In altre parole, il «clima politico» del momento ha un'influenza essenziale sull'impostazione concreta dei progetti di legge (obiettivi e singoli provvedimenti) e sulle loro priorità, il che si ripercuote non da ultimo sui tempi di realizzazione. A seconda del clima politico e sociale le proposte dell'Amministrazione e del Consiglio federale possono essere accolte in modo assai differente dal Parlamento (e anche dal popolo).

Nel contesto politico in cui si sono svolti i dibattiti sia sulla prima parte che sul seguente intero pacchetto della 4^a revisione dell'AI era fondamentalmente chiaro che un consolidamento finanziario dell'assicurazione invalidità, eccezion fatta per poche misure di risparmio, era pensabile solo mediante la creazione di fonti di entrate supplementari. Va qui ricordato che nella votazione popolare del 1999 la prima parte della 4^a revisione AI fu bocciata soprattutto perché il popolo era contrario alla soppressione del quarto di rendita. In entrambi i messaggi relativi alla 4^a revisione dell'AI il Consiglio federale aveva mostrato dettagliatamente la preoccupante situazione finanziaria dell'AI, ma sia esso sia la maggioranza degli attori politici si erano concentrati eccessivamente sull'aumento delle entrate. L'Amministrazione e i politici si sono resi conto solo una volta conclusisi i dibattiti relativi alla 4^a revisione dell'AI che per risanare l'assicurazione non basta unicamente aumentare le entrate, ma che è altrettanto necessario procedere a risparmi.

Per il resto non si deve sopravvalutare il ruolo dell'Amministrazione nel processo legislativo. Essa è innanzitutto responsabile sul piano materiale per gli ambiti giuridici di sua competenza. Il suo compito è quello di seguire gli sviluppi, di mostrare dove sia necessario intervenire e di elaborare possibili scenari per il futuro. In questo processo, tuttavia, l'Amministrazione dipende molto anche dal Dipartimento direttamente interessato, dal Collegio governativo e non da ultimo, in misura crescente, dai rappresentanti del Parlamento.

Infine, per quanto riguarda la richiesta della CdG-S di separare sul piano organizzativo i compiti normativi dell'UFAS da quelli di vigilanza, il competente Ambito AI dell'UFAS ha riconosciuto l'importanza di separare più chiaramente i due ambiti di attività. Nonostante progetti legislativi delle dimensioni della 4^a e della 5^a revisione dell'AI vadano per principio organizzati in modo da mettere a profitto le conoscenze specifiche di collaboratori di differenti settori, la responsabilità e la competenza per i compiti normativi vanno concentrate maggiormente in un settore specializzato in materia. L'Ambito AI ha già risposto alla richiesta adottando all'inizio del dicembre 2005, nei limiti del personale disponibile, provvedimenti tesi a separare chiaramente sul piano organizzativo i compiti normativi da quelli di vigilanza.

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.

Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S secondo cui è molto importante coinvolgere attivamente e sistematicamente nel processo legislativo attori esterni, in special modo gli uffici AI (responsabili dell'esecuzione dell'AI), i rappresentanti delle organizzazioni di aiuto ai disabili e le parti sociali. Il problema del coinvolgimento insufficiente nello sviluppo del diritto si pone tuttavia soprattutto per gli uffici AI. Infatti, al contrario delle organizzazioni di aiuto ai disabili e dei partner sociali, rappresentati nella Commissione federale AVS/AI (e anche nel suo comitato preparatorio per le questioni AI), fino all'inizio di febbraio del 2005 gli uffici AI avevano solo lo statuto di osservatore senza diritto di voto in seno a quest'organo consultivo del Consiglio federale (cfr. art. 65 LAI in combinato disposto con l'art. 73 LAVS). Dalla fine di febbraio 2005 la Conferenza degli uffici AI, la Conferenza delle casse cantonali di compensazione e l'Associazione svizzera delle casse di compensazione professionali condividono un seggio (con diritto di voto). In futuro si dovrà tornare a coinvolgere maggiormente la Commissione federale AVS/AI, che andrà consultata sui temi principali della strategia di sviluppo dell'AI (cfr. il parere sulla raccomandazione 7).

Le esperienze fatte nell'ambito della 4^a revisione dell'AI hanno mostrato chiaramente che il successo di un progetto legislativo dipende in gran parte anche dalla misura in cui le parti interessate sono state coinvolte e sentite già durante la fase preparatoria. Durante la preparazione della 5^a revisione dell'AI si è quindi cercato di coinvolgere il più possibile gli attori operanti nell'AI. A causa delle notevoli pressioni politiche l'Amministrazione è stata tuttavia obbligata a rispettare scadenze molto strette, ragion per cui la partecipazione dei vari attori ha dovuto essere pianificata in modo accurato e mirato. Questo è avvenuto, ad esempio, elaborando i progetti dei principali temi della revisione dopo aver svolto la consultazione in gruppi di lavoro cui hanno partecipato rappresentanti di organi estranei all'Amministrazione (uffici AI, organizzazioni d'aiuto ai disabili, assicurazioni d'indennità giornaliera, parti sociali ecc.). Nell'ambito della 5^a revisione dell'AI ha avuto particolare importanza il coinvolgimento degli uffici AI, i quali, durante e anche dopo la consultazione, hanno fornito all'UFAS importanti impulsi e proposte concrete che hanno influenzato notevolmente l'impostazione concettuale e giuridica dei provvedimenti previsti dalla revisione.

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 programmi nazionali di ricerca futuri dovranno inoltre orientarsi agli aspetti strategici dell'AI.

Finora in ambito AI all'UFAS il lavoro di ricerca e valutazione è stato di intensità limitata – soprattutto per la scarsità delle risorse umane, ma anche perché fino all'entrata in vigore della 4ª revisione dell'AI non esisteva una base legale che ne consentisse il finanziamento. Dal 2000 sono comunque stati commissionati e finanziati dall'UFAS sette progetti di ricerca con le relative pubblicazioni nonché alcuni studi preliminari, non pubblicati, su temi inerenti all'AI. Nel quadro delle ricerche promosse dall'UFAS sono elaborate basi scientifiche su condizioni quadro, necessità, esecuzione di disposizioni legali ed effetti degli strumenti di politica sociale. Queste conoscenze di fondo sono molto importanti per l'impostazione delle assicurazioni sociali e servono alle istanze politiche per prendere decisioni in materia di politica sociale e all'Ufficio per poter svolgere le attività correnti. Conformemente ai compiti principali dell'Ufficio, la ricerca dell'UFAS si suddivide negli ambiti seguenti: «Vecchiaia/Previdenza per la vecchiaia», «Disabilità/Invalidità», «Assicurazione malattie/Analisi degli effetti LAMal» (dall'1.1.2004 di competenza dell'UFSP) e «Politica sociale, questioni familiari ed economia nazionale».

Anche il Programma nazionale di ricerca 45 «Problemi dello Stato sociale» (PNR 45), conclusosi alla fine del 2004, ha fornito ampie basi scientifiche che possono essere in parte utilizzate per l'ulteriore sviluppo dell'AI. Il PNR 45 aveva lo scopo di colmare almeno in parte le lacune sul piano delle informazioni e dei dati nel settore della politica sociale e di stimolare la ricerca interdisciplinare. Il programma comprendeva 35 progetti suddivisi in quattro moduli tematici: mercato del lavoro/disoccupazione, Stato sociale, disabilità/invalidità e salute. Con il modulo disabilità/invalidità si è voluto analizzare in che misura le normative vigenti in Svizzera rispondano alle esigenze dei disabili. Diversi progetti hanno analizzato questioni inerenti alla stigmatizzazione dei disabili e alle loro strategie di risoluzione dei problemi quotidiani nonché alle possibilità di integrarli nel mercato del lavoro.

Finora le basi scientifiche sono state prese in considerazione parzialmente nello sviluppo della legislazione. Se nel messaggio concernente la 4ª revisione dell'AI gli studi scientifici erano menzionati in modo piuttosto marginale, nel quadro dell'elaborazione della 5ª revisione dell'AI si è tenuto conto dei risultati di diversi studi.

Nel 2005 l'UFAS ha iniziato i lavori per l'avvio di un programma di ricerca a lungo termine sull'AI. Alla gestione del programma è stato destinato un posto al 90 % a partire dal settembre 2005. È previsto che sul piano del contenuto il progetto si concentri principalmente sui campi tematici «Fattori dell'aumento del numero di rendite», «Funzionamento del sistema e delle misure della/e revisione/i AI» (p.es. interferenze con altri sottosistemi della sicurezza sociale, efficacia dei nuovi provvedimenti e strumenti) e «Disabilità psichica». Il programma pluriennale, che nel

2006, in applicazione dell'articolo 96 OAI, sarà sottoposto alla valutazione della Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (Commissione federale AVS/AI) e successivamente all'approvazione del Dipartimento federale dell'interno, comprenderà sia campi piuttosto aperti (condizioni quadro di ricerca) sia campi più circoscritti (questioni ben definite, p. es. valutazioni). La durata prevista del programma è di tre anni. Oltre ai singoli rapporti è prevista la stesura di un rapporto di sintesi contenente le principali conclusioni.

I programmi nazionali di ricerca sono avviati dal Consiglio federale su raccomandazione del Fondo nazionale o del Consiglio nazionale della ricerca. Gli uffici federali sono consultati sia all'inoltro delle proposte che al momento della consultazione in merito. L'UFAS sfrutterà nuovamente questa occasione per mettere maggiormente in evidenza i problemi fondamentali nell'ambito dell'AI. L'influenza dell'Amministrazione sui PNR è tuttavia esigua rispetto a quella esercitata sulla propria ricerca. Ciononostante i programmi di ricerca favoriscono perlomeno lo sviluppo di conoscenze sia presso i fornitori di prestazioni pubblici che presso quelli privati. Questi ultimi possono così essere incaricati dall'Amministrazione di analizzare questioni più concrete, come è ad esempio avvenuto nel caso del PNR 45.

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.

Come fa giustamente notare la CdG-S, finora la Commissione federale AVS/AI è stata consultata soltanto raramente in merito alla strategia di sviluppo, nonostante le basi legali le permettano per principio di esercitare un ruolo più attivo in questo senso. Il Consiglio federale condivide l'opinione della CdG-S, secondo cui sarebbe auspicabile dare un'impronta più strategica all'attività di questa commissione. Per quanto riguarda lo sviluppo dell'AVS si possono già constatare i primi risultati positivi. Nei mesi scorsi, la Commissione federale AVS/AI ha infatti discusso approfonditamente diversi scenari relativi all'età di pensionamento, ha valutato criticamente i possibili contenuti del secondo progetto di 11^a revisione dell'AVS ed è riuscita ad ottenere modifiche. Il Consiglio federale è esplicitamente favorevole a che la Commissione AVS/AI svolga un'attività strategica orientata al futuro.

È invece contrario a studiare – come vorrebbe la CdG-S – la possibilità di scindere la Commissione AVS/AI in due commissioni specifiche (una per l'AVS ed una per l'AI). Il Consiglio federale non ritiene necessaria siffatta suddivisione. In particolare non vede come potrebbe migliorare l'espletamento dei compiti. In quanto entrambe componenti del primo pilastro, l'AVS e l'AI sono strettamente legate non solo a livello di legislazione, ma anche nell'esecuzione e nella politica (stesso sistema contributivo, identico ammontare delle rendite, medesimo ritmo dell'adeguamento al rincaro, uguali modalità di calcolo e versamento delle rendite, organi esecutivi in

comune ecc.). Una suddivisione creerebbe inutili doppioni ed impedirebbe la visione d'insieme consentita all'attuale Commissione AVS/AI.

2.7

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

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.

L'aumento del numero di rendite d'invalidità viene osservato nella maggior parte dei Paesi dell'OCSE e non costituisce quindi una particolarità svizzera. Al fine di analizzarne i motivi sono stati avviati su scala mondiale progetti di ricerca, ma non è ancora stato possibile spiegare tutte le cause. Oltre ai fattori esogeni che influiscono sull'evoluzione dell'invalidità in modo simile in tutti i Paesi ad alto tenore di sviluppo (ad es. invecchiamento della popolazione, concetto «dinamico» di malattia, aumento dei disturbi psichici e somatoformi quali causa dell'invalidità, aumento della disoccupazione, calo della disponibilità delle aziende al reinserimento di persone invalide ecc.) vi sono fattori endogeni, quali l'organizzazione del sistema (prestazioni, procedura, organizzazione), meccanismi d'incentivazione per diversi attori ecc., che presentano grandi differenze determinate dalla specificità di ogni singolo Paese.

Il programma di ricerca sull'AI, già menzionato nel numero 2.6, ha lo scopo di riunire conoscenze di base e informazioni concernenti determinati provvedimenti, strumenti o normative legali e di avanzare proposte concrete volte a sviluppare ulteriormente l'AI. In questo programma di ricerca l'UFAS prevede di dare particolare importanza all'analisi delle cause dell'aumento del numero di rendite: un primo modulo ne stabilirà i motivi, un secondo analizzerà in modo più approfondito il funzionamento del sistema (punti di contatto con altre assicurazioni sociali e con l'aiuto sociale, «carriere» istituzionali di persone invalide ecc.), un terzo tratterà infine questioni relative all'invalidità psichica. Il programma affronterà presumibilmente gli argomenti seguenti:

- influenza dei fattori esogeni ed endogeni sull'aumento del numero di rendite;
- analisi e valutazione della portata dei flussi da e verso altri rami assicurativi (cosiddetto «Drehtüreffekt»);

- nesso tra migrazione e invalidità;
- portata e conseguenze degli abusi e delle misure volte ad evitarli;
- analisi di esperienze raccolte a livello internazionale.

3

Ambiti conflittuali tra l'AI e l'AVS

Raccomandazione 9 Garantire l'indipendenza giuridica e strutturale degli uffici AI cantonali

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 cantonali.

In occasione della 3^a revisione dell'AI l'obiettivo principale del Consiglio federale era quello di semplificare l'organizzazione dell'assicurazione e, nel contempo, di renderla più facilmente accessibile e più trasparente per gli assicurati. Per raggiungere quest'obiettivo le segreterie AI esistenti dovevano essere separate dall'AVS e riunite, con le commissioni AI e gli uffici regionali, in uffici AI che fungessero da *unico* interlocutore per gli assicurati. Gli uffici AI così introdotti dovevano disporre di competenze decisionali per tutte le prestazioni dell'AI. Dopo aver esaminato diversi modelli organizzativi il Consiglio federale decise d'istituire uffici AI cantonali in quanto questo modello poteva essere inserito più facilmente nel sistema di sicurezza sociale esistente e rispondeva al desiderio dei Cantoni. In questo modo si dovevano raggiungere al contempo anche gli obiettivi fondamentali della riorganizzazione dell'AI (semplificazione degli organi di esecuzione, miglioramento della procedura, accesso più facile per i cittadini, armonizzazione della prassi esecutiva). Era previsto in modo esplicito che spettava ai Cantoni definire l'organizzazione e lo statuto del personale degli uffici AI (cfr. al riguardo il messaggio del 25 maggio 1988 concernente il secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, n. 432 e 433, FF 1988 II 1149).

Come spiegato dal Consiglio federale nel messaggio concernente la 5^a revisione dell'AI, anche in futuro la regolamentazione dell'organizzazione interna degli uffici AI sarà di competenza cantonale. Poiché il nuovo articolo 54 capoverso 2 LAI prevede che gli uffici AI siano istituiti sotto forma di istituti cantonali di diritto pubblico dotati di personalità giuridica propria, il Consiglio federale ritiene che l'indipendenza degli uffici AI sia sufficientemente garantita. Nella prassi i modelli organizzativi che prevedono d'istituire un istituto d'assicurazione sociale o di unire il personale di AVS e AI a livello di gestione non pongono problemi di esecuzione o di vigilanza maggiori rispetto ad altri modelli che separano chiaramente l'AVS e l'AI dal punto di vista organizzativo. Nella sua risposta all'interpellanza Wehrli (04.3165) il Consiglio federale si è espresso a favore del mantenimento di principio del sistema attuale: secondo l'Esecutivo gli istituti d'assicurazione sociale rappresentano un appropriato adeguamento delle strutture organizzative ai compiti conferiti alle casse cantonali di compensazione dall'introduzione dell'AVS in poi. Poiché dalle esperienze raccolte risulta che la forma d'organizzazione scelta non ha alcuna ripercussione sistematica né sui costi amministrativi né sulla qualità delle prestazioni

fornite, il Consiglio federale non privilegia nessun sistema organizzativo in particolare: l'importante è che il lavoro degli organi esecutivi sia conforme alla legge, efficiente ed efficace. Il fatto che i Cantoni possano scegliere una forma di organizzazione adeguata alle loro strutture garantisce secondo l'Esecutivo che la forma da loro privilegiata sia consona alla loro situazione. Per questo motivo, il Consiglio federale non ritiene necessario mirare ad una separazione rigorosa dell'AVS dall'AI a livello organizzativo, come richiesto dalla CdG-S. Sono così poste in primo piano l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'esecuzione dell'AI. A tal fine è prioritario rafforzare la vigilanza della Confederazione. Con migliori strumenti di vigilanza si potrà applicare correttamente la legge, garantire che gli uffici AI raggiungano gli obiettivi previsti nell'ambito della gestione orientata sull'efficacia e controllare in modo ottimale e sistematico la qualità delle prestazioni fornite dagli uffici AI (cfr. n. 2.1).

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

4.1 Mancanza di trasparenza e qualità insufficiente dei dati

Mozione 2 Fare luce sull'evoluzione del numero di beneficiari
 di prestazioni d'invalidità presso il personale
 della Confederazione

Il Consiglio federale è incaricato di seguire da vicino l'evoluzione del numero di beneficiari di prestazioni d'invalidità in seno al personale della Confederazione e di occuparsi delle questioni ad essa legate. Esso dovrà eseguire rilevazioni scientifiche sull'esecuzione della LAI da parte della Confederazione in qualità di datore di lavoro e confrontarne i risultati 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.

Il Consiglio federale non è pregiudizialmente contrario ad esaminare e sorvegliare attentamente l'evoluzione del numero di beneficiari di prestazioni d'invalidità nell'Amministrazione federale ed è quindi incline ad accogliere la mozione. Ritiene però che l'invalidità sia la conseguenza di un complesso insieme di cause che devono essere in primo luogo analizzate allo scopo di impedire che il danno alla salute di un collaboratore peggiori sino a provocarne l'invalidità. (cfr. parere sulla raccomandazione 10, n. 4.2). Una dettagliata rilevazione di dati concernenti l'invalidità in seno all'Amministrazione federale presuppone un'adeguata base legale. Le basi legali esistenti a tutt'oggi sembrano tuttavia insufficienti allo scopo. Anche questo problema andrà quindi ulteriormente studiato.

Misure supplementari volte a ridurre a lungo termine il numero di rendite AI nell'ambito del personale della Confederazione

Raccomandazione 10

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.

Il Consiglio federale concorda con la CdG-S sulla necessità di una strategia globale volta a ridurre a lungo termine il numero di beneficiari di rendite AI tra i collaboratori della Confederazione. Dall'inizio della primavera del 2005, un gruppo di lavoro interdipartimentale sta esaminando questioni relative alla gestione della salute sul posto di lavoro. Sulla base di queste riflessioni e dando seguito al mandato del Consiglio federale del 17 agosto 2005, nel primo trimestre del 2006 il DFF presenterà un sistema generale di gestione della salute, che verterà anche sulla problematica della gestione delle assenze, sull'assistenza e sull'integrazione (cfr. n. 4.1). Questi provvedimenti dovrebbero permettere di prevenire, a breve e a lungo termine, un tasso elevato di beneficiari di rendite AI tra il personale della Confederazione. Come rilevato dalla CdG-S, bisognerà inoltre adottare provvedimenti supplementari, sia a monte (ambito organizzativo) che a valle (comportamento personale riguardo alla salute). Tuttavia, per ottenere un effetto globale sarà indispensabile concentrarsi non solo sulla questione dei beneficiari di rendite AI e dell'integrazione di persone a rischio d'invalidità, bensì anche sui problemi legati alla salute del personale dell'Amministrazione federale.

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

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.

In futuro gli istituti della previdenza professionale dovranno svolgere un ruolo più attivo nell'evitare casi di invalidità tra i loro assicurati in modo da poter influire sui loro costi in questo ambito. A tale scopo bisogna intensificare la collaborazione tra istituti di previdenza e organi dell'AI. In proposito, nella 5ª revisione dell'AI viene proposta una disposizione che, per quanto riguarda il rilevamento tempestivo, permette agli istituti di previdenza di prendere contatto spontaneamente con l'ufficio AI competente e di trasmettergli i dati necessari. D'altra parte, una serie di misure previste dalla 5ª revisione dell'AI al fine di contenere l'aumento delle nuove rendite non incide soltanto sul numero dei beneficiari di rendite AI, ma, in seguito alla maggiore importanza data all'integrazione professionale tempestiva, permette anche di limitare i costi nella previdenza professionale.

Dando seguito a diversi interventi parlamentari del 2003, il Consiglio federale aveva incaricato l'UFAS di studiare il bisogno di adeguamenti normativi e la crescita dei costi dovuti all'invalidità nella previdenza professionale. Alla fine del 2003 Hewitt Associates, cui era stato affidato il mandato di rilevare i dati, ha iniziato i suoi lavori. Durante il 2004 si è cercato di raccogliere dati numerici utili. In base ad un rapporto intermedio del marzo 2005 concernente la fattibilità del progetto di ricerca e il materiale statistico raccolto fino a quel momento, si è dovuto rimettere in discussione il mandato, in particolare perché i dati paragonabili si riferivano soltanto ad un periodo recente. Anche dopo un nuovo incontro tra l'UFAS e Hewitt Associates, l'insufficienza e la scarsa rappresentatività dei dati disponibili non hanno permesso di fare estrapolazioni al fine di formulare raccomandazioni in merito.

L'UFAS sta ora esaminando altre possibilità di adempiere al mandato affidatogli, cioè analizzare il bisogno di adeguamenti normativi e la crescita dei costi dovuti all'invalidità nella previdenza professionale.

6 Altre conclusioni relative alla 5ª revisione dell'AI

6.1 Osservazioni preliminari

Nonostante le raccomandazioni 12–15 della CdG-S si rivolgano alle Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle Camere federali in relazione ai loro lavori sulla 5ª revisione dell'AI, il Consiglio federale si permette di esprimersi brevemente in merito.

6.2 Importanza insufficiente accordata alla vigilanza

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.

Il Consiglio federale fa notare che i sottoprogetti già avviati in seno all'UFAS e quelli ancora previsti (vedi le spiegazioni al n. 2.1) sono orientati su una strategia globale per la vigilanza materiale e amministrativa da parte dell'UFAS. Innanzitutto occorre introdurre prioritariamente una gestione orientata sull'efficacia e, parallelamente, sistemi di management della qualità o di controllo interno negli uffici AI. Sulla base di questi due nuovi strumenti nell'esecuzione dell'AI, nell'ambito del sottoprogetto «Vigilanza» bisogna garantire che la futura vigilanza materiale e la gestione orientata sull'efficacia siano compatibili. Questo significa che gli strumenti per la vigilanza materiale e amministrativa devono essere scelti di modo che i loro effetti sul piano degli incentivi e della gestione siano coerenti con gli obiettivi definiti. In questi lavori confluiranno anche le esperienze raccolte durante i controlli di gestione degli uffici AI, che attualmente si svolgono in modo molto più frequente di prima. Nel complesso va garantito che la vigilanza materiale e amministrativa venga esercitata in modo sistematico e coerente nel quadro di una strategia globale.

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 efficienza ed efficacia l'UFAS dovrà anche in futuro avere la responsabilità dell'insieme della vigilanza esercitata sull'AI.

Nel messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI il Consiglio federale ha spiegato in modo particolareggiato i motivi per cui si è previsto d'istituire una commissione di vigilanza. Quest'ultima permetterà di coinvolgere attivamente nella vigilanza sull'esecuzione dell'AI le parti sociali, che contribuiscono in modo determinante al finanziamento delle spese dell'AI. Contrariamente alla Commissione federale dell'AVS/AI, che costituisce un organo consultivo del Consiglio federale per questioni relative all'esecuzione e allo sviluppo (in particolare della legislazione) dell'AVS e dell'AI, la nuova commissione di vigilanza dovrà assumere compiti concreti nell'esecuzione dell'AI. Vi rientrano in particolare la conclusione di convenzioni con i Cantoni sull'istituzione degli uffici AI, l'approvazione del bilancio preventivo e del conto annuale di questi ultimi e la conclusione con essi di convenzioni sulle prestazioni da fornire, i risultati da ottenere e il sistema di garanzia della qualità da adottare.

La grande maggioranza dei partecipanti alla procedura di consultazione relativa alla 5ª revisione dell'AI ha approvato l'istituzione di una commissione di vigilanza al fine di coinvolgere le parti sociali nella vigilanza sull'esecuzione dell'AI. Tuttavia, i loro pareri divergono per quanto riguarda la questione delle sue competenze, in particolare la ripartizione dei compiti di vigilanza tra la commissione e l'UFAS, e la sua composizione concreta.

Anche la CdG-S teme problemi di delimitazione tra le competenze della commissione di vigilanza e i compiti di vigilanza dell'UFAS. Il Consiglio federale è cosciente che si deve ancora concretizzare la ripartizione e la delimitazione delle competenze delle due istanze di vigilanza. La questione sarà risolta nell'ambito del progetto principale «Attuazione della 5ª revisione dell'AI», presentato nel numero 2.1. In particolare nel sottoprogetto «Vigilanza» bisognerà prestare particolare attenzione alle questioni di delimitazione qui esposte e far sì che le competenze in materia di vigilanza non si sovrappongano né presentino lacune.

Contrariamente alla CdG-S, il Consiglio federale ritiene che il coinvolgimento delle parti sociali nella vigilanza sull'esecuzione, di cui riconosce l'importanza, non possa essere realizzato mediante l'istituzione di una commissione AI speciale dotata di un maggior peso sul piano strategico (cfr. n. 2.6, raccomandazione 7). Anche una commissione AI speciale – nonostante un maggior orientamento strategico – svolgerebbe solo un compito consultivo e non potrebbe influire concretamente e direttamente sull'esecuzione dell'AI, ad esempio sui costi di esecuzione degli uffici AI, come potrebbe invece fare la nuova commissione di vigilanza. Lo stesso dicasi per

la Commissione federale AVS/AI, che il Consiglio federale intende mantenere nell'attuale composizione.

6.4 **Misure supplementari volte all'integrazione delle persone inabili all'esercizio di un'attività lucrativa**

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 5ª 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.).

La questione del coinvolgimento dei datori di lavoro nell'ambito dell'integrazione di persone con danni alla salute riveste molta importanza. Infatti, tutti gli sforzi compiuti mediante i sistemi di sicurezza sociale e volti a reinserire le persone meno produttive per motivi di salute nel mercato del lavoro primario sono destinati a fallire se non si mettono a disposizione posti adeguati alle loro esigenze. Di conseguenza, nell'AI è di assoluta priorità il tema degli *strumenti* adeguati a garantire questo coinvolgimento.

Nel dibattito d'entrata in materia sulla 5ª revisione dell'AI, svoltosi all'inizio del settembre 2005, la CSSS del Consiglio nazionale ha incaricato l'UFAS di elaborare un rapporto sulla problematica menzionata nella raccomandazione 14. Il rapporto dovrà indicare soprattutto quali siano le possibilità di coinvolgere i datori di lavoro nel reinserimento professionale di persone con danni alla salute (tenendo conto anche delle normative adottate all'estero), quali di queste vadano valutate come efficaci e in che misura l'AI e il messaggio concernente la 5ª revisione dell'AI attualmente in discussione ne tengano conto.

L'UFAS ha adempiuto a questo incarico analizzando in modo approfondito la tematica relativa agli incentivi ed obblighi per l'occupazione di lavoratori con danni alla salute e riassumendola in un rapporto dettagliato all'attenzione della CSSS-N. Il rapporto mostra quali modelli siano per principio possibili per coinvolgere i datori di lavoro (incentivi su base volontaria od obblighi) e li valuta riguardo alla loro efficacia e alla loro possibilità di essere applicati nel sistema svizzero di sicurezza sociale. Le valutazioni all'attenzione della CSSS-N poggiano su quattro rapporti e su uno studio eseguiti in merito dal 1999. Si è inoltre proceduto ad un confronto con le misure adottate in altri Paesi confrontati a problemi simili nel settore delle rendite. Il rapporto all'attenzione della CSSS-N giunge alla conclusione che si debbano seguire le proposte e le osservazioni fatte nei rapporti menzionati e che le soluzioni proposte nell'ambito della 4ª e della 5ª revisione dell'AI, volte in particolare a

- informare meglio e in modo tempestivo i datori di lavoro,
- garantire un sostegno finanziario in caso d'integrazione (assegni per il periodo d'introduzione) e
- dare la possibilità di coprire taluni rischi o conseguenze finanziarie (indennità giornaliera in caso di malattia, previdenza professionale),

vanno in tal senso. Esso spiega inoltre che l'approccio che consiste nel prevedere l'adozione di misure in diversi ambiti coincide con le proposte degli specialisti e con l'evoluzione riscontrata all'estero.

In linea generale il rapporto rileva che, per rafforzare il coinvolgimento dei datori di lavoro, è indispensabile tenere conto non solo dell'AI, ma dell'intero sistema svizzero di sicurezza sociale. Infatti, il sistema dei tre pilastri fa sì che per il rischio «invalidità» vi siano incentivi – estranei all'AI stessa – anche nei settori delle indennità giornaliere in caso di malattia, degli infortuni e della previdenza professionale (sistemi bonus/malus).

La CSSS-N ha preso atto del rapporto del 25 ottobre 2005 ed incaricato l'Amministrazione di esporre in un nuovo rapporto le esperienze fatte con l'attuazione dell'articolo 68^{quater} LAI (progetti pilota per l'impiego di assicurati invalidi), introdotto con la 4^a revisione AI.

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

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.

Il Consiglio federale rimanda alle sue osservazioni riguardanti le singole raccomandazioni (cfr. n. 2.5, 2.6 e 3).

Per quanto attiene alla raccomandazione 4, esso ritiene inutile prevedere una normativa legale. Per contro, la realizzazione della raccomandazione 7 (cioè la scissione della Commissione federale AVS/AI in due commissioni separate), alla quale si è detto contrario nel presente parere, richiederebbe un adeguamento delle basi legali. Riguardo alla realizzazione della raccomandazione 9, anch'essa respinta dall'Esecutivo, si dovrebbe esaminare in modo più approfondito l'eventualità di adeguare le basi legali.