

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

Riassunto

Contesto e metodologia

Dagli anni Novanta le rendite versate dall'assicurazione invalidità (AI) registrano una forte crescita. Il forte aumento dei beneficiari di rendite AI è problematico sia dal profilo finanziario sia sociopolitico. In questo contesto, la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare il ruolo svolto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) nell'AI. La presente valutazione esamina, su mandato del CPA, due aspetti:

- *Si tratta, da un lato, di verificare quali sono i compiti concreti dell'UFAS nel settore della vigilanza sugli uffici AI (UAI) cantonali, come l'UFAS svolge tali compiti e quali le ripercussioni corrispondenti;*
- *Dall'altro, occorre accertare come e con quali risultati l'UFAS assolve al compito di sviluppare la legislazione conformemente all'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI).*

È stato analizzato il periodo dal 1995 a oggi. Sono stati utilizzati, quale base di dati, 20 colloqui con esperti¹ e numerosi documenti. Per quanto concerne la vigilanza, sono stati esaminati i prodotti del lavoro di vigilanza dell'UFAS, perizie e ricerche sul tema della vigilanza nell'AI. In merito allo sviluppo del diritto, la valutazione si è concentrata sui testi relativi alla consultazione sulla 4^a e 5^a revisione dell'AI e sulla legislazione pertinente.

Risultati principali

Qui di seguito sono riassunti i risultati della valutazione, che rappresentano le risposte alle domande da cui è partita l'analisi.

Come si ripercuotono le basi legali sulla funzione di vigilanza che l'UFAS esercita sull'AI?

Il legislatore conferisce alla Confederazione competenze molto estese in materia di vigilanza sull'AI. Esse comprendono la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria, nonché la possibilità di ricorrere a mezzi di repressione. Tali competenze si spingono oltre il semplice controllo sull'esecuzione da parte dei Cantoni. Parallelamente, il legislatore concede all'UFAS un ampio margine di manovra nell'attuazione concreta della vigilanza.

All'autorità cantonale di vigilanza è conferito il compito di scegliere i responsabili dell'UAI e di impostare l'organizzazione interna. Le competenze di Confederazione

¹ Nell'ambito dei colloqui con esperti sono stati sentiti: i responsabili dell'UFAS del settore assicurazione invalidità e del settore ricerca e sviluppo, nonché il direttore dell'UFAS, i responsabili di otto UAI cantonali, il presidente della CUI, rappresentanti di organizzazioni di disabili, due rappresentanti della Direzione del lavoro del Seco e un esperto in assicurazioni sociali.

e Cantoni in materia di vigilanza si completano dunque a vicenda. Per adempiere la propria mansione di vigilanza, l'UFAS deve poter contare sulla cooperazione con le autorità cantonali di vigilanza. Allo stesso tempo, queste ultime necessitano delle cognizioni consolidate ottenute dall'UFAS nell'ambito della vigilanza materiale, al fine di poter influire sulla gestione e sull'organizzazione dell'UAI. A questo proposito, nella prassi sorgono difficoltà: da un lato, alle autorità cantonali di vigilanza non sono forniti tutti i dati disponibili relativi alla vigilanza; dall'altro, la delimitazione tra vigilanza materiale (di competenza della Confederazione) e vigilanza organizzativa (di competenza dei Cantoni) non è sempre ben definita, e questo causa talvolta lacune sul piano della vigilanza.

Come si può valutare l'esecuzione della vigilanza da parte dell'UFAS?

Fino all'anno 2000, l'UFAS ha esercitato la sua vigilanza materiale sull'AI soltanto in modo puntuale. Per quanto concerne gli strumenti di vigilanza in retrospettiva, esso disponeva unicamente del rapporto sul controllo materiale della gestione, che viene stabilito ogni cinque anni. Lo stesso strumento è stato valutato molto lacunoso². Anche per quanto concerne gli strumenti di vigilanza preventiva, la garanzia dell'esecuzione uniforme e conforme alla legge si può definire soltanto parziale. In questa fase, le istruzioni non erano attualizzate. L'offerta di formazione destinata al personale degli UAI è stata sviluppata solo alla fine degli anni Novanta. I fattori che hanno contribuito a questa situazione insoddisfacente dal punto di vista della vigilanza sono molteplici. Innanzitutto, l'attività di vigilanza era ripartita fra almeno cinque sezioni dell'UFAS. Il fatto che gli UAI dispongono di sistemi informatici diversi e non compatibili ostacolava inoltre il controllo sulla loro gestione. Infine, gli sforzi profusi dall'UFAS nella ricerca di nuovi strumenti di vigilanza si sono inizialmente scontrati con la diffidenza e persino con l'opposizione da parte degli UAI, che vi ravvisavano un tentativo di stravolgere il sistema di suddivisione federalistica dell'esecuzione.

Dal 2000, l'UFAS ha rafforzato la propria funzione di vigilanza materiale, introducendo nuovi strumenti e migliorando quelli già esistenti. Alcuni strumenti sono tuttora lacunosi, motivo per cui la loro pertinenza è limitata. Il problema principale consiste oggi nel fatto che i diversi strumenti non sono inseriti in una strategia globale in materia di vigilanza materiale. Di conseguenza, i singoli risultati relativi alla vigilanza non sono riuniti in modo da fornire una visione d'insieme che consenta di effettuare una valutazione dell'esecuzione dell'AI da parte di un UAI.

Nell'ambito della vigilanza amministrativa, l'UFAS ha introdotto alla fine degli anni Novanta un modello di calcolo delle risorse in materia di personale nei singoli UAI. Tale modello di ripartizione delle risorse umane garantisce condizioni uniformi a livello svizzero per quanto concerne le risorse di personale destinate all'esecuzione dell'AI negli UAI. Il modello costituisce incontestabilmente una base ideale per la ripartizione proporzionale delle risorse in materia di personale tra gli UAI.

² Ernst & Young 2000.

L'UFAS esercita la vigilanza finanziaria approvando ogni anno il preventivo degli UAI per i costi amministrativi e il conto annuale. Questa prassi della presentazione differenziata dei costi finanziari è poco efficiente e non corrisponde alle esigenze di una moderna gestione amministrativa.

Come può essere valutata l'efficacia della vigilanza dell'UFAS?

L'efficacia dell'attività di vigilanza dell'UFAS è valutata, nell'ambito della presente analisi, in base al fatto che garantisca l'esecuzione uniforme della LAI e la conformità legale delle decisioni di concessione di prestazioni. Poiché l'UFAS fino al 2000 ha svolto la sua funzione della vigilanza materiale sull'esecuzione dell'AI in modo soltanto limitato, l'efficacia della vigilanza nella seconda metà degli anni Novanta può essere valutata esigua. Sebbene dall'anno 2000 siano disponibili dati più sostanziosi, l'efficacia della vigilanza esercitata dall'UFAS non può ancora ritenersi ottimale. Gli UAI utilizzano i dati relativi alla vigilanza attualmente disponibili per il controllo interno e per migliorare la qualità dell'esecuzione dell'AI. I dati disponibili e le analisi comparative (benchmarking) degli UAI effettuate dall'UFAS consentono tuttavia soltanto un confronto orizzontale riferito alla media svizzera. Fanno difetto obiettivi quantificati concernenti le attività degli UAI.³ L'attività di vigilanza dell'UFAS non corrisponde dunque agli obiettivi di una gestione amministrativa basata sull'efficienza.

Grazie alla ricca offerta di corsi di perfezionamento, peraltro ben frequentati, l'UFAS adempie il suo mandato in materia di formazione dei collaboratori dell'AI. L'Ufficio federale raggiunge così un buon grado di efficacia nel settore preventivo. L'offerta di corsi di perfezionamento corrobora una prassi in materia di decisioni conforme al diritto e uniforme. Le istruzioni sono aggiornate e vengono applicate dagli UAI nell'ambito delle procedure di decisione concernenti la concessione di prestazioni AI.

Come utilizza l'UFAS il suo margine di manovra in occasione delle revisioni della legislazione sull'AI?

L'UFAS ha reagito essenzialmente a tematiche proposte da ambienti esterni o dal Dipartimento. In occasione della 4^a revisione dell'AI, l'UFAS ha ripreso e sviluppato le esigenze formulate dalle organizzazioni di disabili. La 5^a revisione dell'AI è stata suscitata dal capo del Dipartimento. A livello generale, la strategia dell'UFAS nell'impostazione delle revisioni di legge nell'ambito dell'AI può essere definita passiva. L'Ufficio identifica il suo compito principale sul piano normativo nella concretizzazione di esigenze espresse dal Parlamento, dal Dipartimento o da gruppi importanti di operatori. Esso valuta infatti che la fissazione di un calendario e di scadenze relative allo sviluppo della legislazione sull'AI non rientri nelle sue mansioni prioritarie, essendo le sue competenze piuttosto di natura tecnica.

³ Un'eccezione è costituita dallo strumento degli «obiettivi di processo».

Come può essere valutata la collaborazione dell'UFAS con gli operatori esterni a livello di legislazione?

In passato, la collaborazione dell'UFAS con gruppi di operatori esterni sullo sviluppo della legislazione dal profilo del contenuto non è stata sistematica; in occasione della 5ª revisione della LAI soltanto tardiva. La Commissione AVS/AI, istituita dal Consiglio federale, è stata regolarmente coinvolta. Quest'ultima, tuttavia, non svolge il suo ruolo nel senso di un organo strategico, bensì in qualità di consesso deputato all'esame di progetti di legge. La collaborazione tra l'UFAS e gli UAI era bloccata nel corso di questi ultimi anni. Divergenze sui contenuti e lo stile di comunicazione nei confronti degli UAI hanno impedito per lungo tempo che fra queste due istanze s'instaurasse una collaborazione fruttuosa. Fino a tempi recenti, dunque, gli UAI non sono stati coinvolti nello sviluppo della legislazione sull'AI. In occasione della 4ª revisione della LAI, l'UFAS ha fatto ricorso ad altri operatori esterni nello sviluppo delle tematiche in una fase preliminare. Nel corso della 5ª revisione della LAI, non sono stati coinvolti operatori esterni all'Amministrazione nella prima fase di elaborazione della revisione, anche in ragione della pressione sui tempi. Soltanto a conclusione della procedura di consultazione, sono stati formati gruppi di lavoro per la stesura del messaggio definitivo.

Su quale base di dati l'UFAS sviluppa il diritto? Dispone delle basi scientifiche necessarie?

Fino all'anno 2000, l'UFAS disponeva di scarse basi scientifiche per sviluppare la legislazione sull'AI. L'UFAS non ha saputo determinare per tempo i settori tematici rilevanti al fine di dotarsi delle basi scientifiche necessarie. Soltanto in fase di preparazione dell'avamprogetto di 5ª revisione della LAI per la consultazione, l'UFAS si è basato in maggior misura sui risultati della ricerca, in particolare per quanto concerne l'aumento del numero di rendite versate dall'AI. Dal 2001, inoltre, l'UFAS dispone di dati differenziati relativi ai processi decisionali degli UAI. Tali dati hanno costituito una base importante nell'impostazione della 5ª revisione della LAI. La ricerca svolge tuttavia fino ad oggi un ruolo subordinato, nell'ambito dell'UFAS, per quanto attiene allo sviluppo della legislazione. Il settore della ricerca interno all'UFAS non viene tuttora sistematicamente consultato in occasione dell'attività normativa dell'UFAS.

Come ha reagito l'UFAS al problema dell'aumento dei beneficiari di rendite AI?

L'UFAS ha percepito la problematica dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI, ma ha tardato a riconoscerne l'urgenza. Il mancato riconoscimento dell'urgenza del problema è stato favorito dal fatto che questa tematica ha occupato fino a poco tempo fa una posizione marginale nella discussione politica. Durante lo stesso periodo, né il Parlamento né il Consiglio federale hanno affrontato l'argomento. In questo contesto, nell'ambito della 4ª revisione della LAI, l'UFAS ha perso l'occasione per sviluppare una strategia radicale atta ad arginare l'aumento del numero delle rendite. L'UFAS ha accordato la priorità a questioni organizzative e procedurali, nell'intento di ottenere un'esecuzione più uniforme e più rigida. Esso puntava altresì su misure di risparmio volte a sgravare l'AI. Non sono state adottate misure incisive a livello di reintegrazione professionale sebbene operatori esterni

avessero già segnalato lacune a tal proposito. L'idea portante della 4^a revisione della LAI consisteva nell'arginare a lungo termine le spese in eccedenza e non nel contrastare esplicitamente l'aumento del numero dei beneficiari AI. La tematica della crescita delle rendite è diventata prioritaria soltanto nell'ambito della 5^a revisione della LAI, motivo per cui sono state elaborate misure finalizzate ad affrontare il problema su diversi piani.

L'UFAS adempie il suo mandato in materia di legislazione in modo efficiente?

L'UFAS non ha adempiuto i suoi compiti in modo efficiente, poiché non ha saputo sfruttare le risorse disponibili. Le ragioni sono da ricercare principalmente nella scarsa collaborazione interna nel settore della ricerca, nel coinvolgimento non sistematico e talvolta solo tardivo di operatori esterni, come pure nella mancanza di collaborazione tra l'UFAS e gli UAI.

I risultati principali dell'analisi sono i seguenti:

- Fino all'anno 2000, l'attività di vigilanza dell'UFAS non influiva praticamente sul piano dell'esecuzione uniforme dell'AI e della conformità al diritto delle decisioni relative alle prestazioni;
- L'intensificazione dell'attività di vigilanza dell'UFAS a partire dal 2000 non ha avuto gli effetti sperati. Questo è dovuto, da un lato, al fatto che i diversi strumenti dell'UFAS non sono inseriti in una strategia globale in materia di vigilanza sull'esecuzione dell'AI. Dall'altro, l'UFAS non dispone di obiettivi di risultato concernenti le attività degli UAI, rendendo impossibile un'attività di vigilanza basata sull'efficienza;
- La ripartizione tra Confederazione e Cantoni della vigilanza sull'esecuzione dell'AI non è disciplinata sufficientemente in tutti i settori e la cooperazione è lacunosa;
- L'UFAS ritiene che il suo compito principale a livello di legislazione risieda nella concretizzazione di esigenze espresse da terzi esterni e non, in ragione delle sue competenze principalmente tecniche, nell'assunzione di un ruolo attivo nella pianificazione del calendario;
- Nello sviluppo della legislazione, il coinvolgimento di operatori esterni e il ricorso a competenze interne non è stato sistematico. In particolare, l'UFAS non utilizza le proprie risorse interne nei settori della ricerca e della statistica. Fino in tempi recenti, vi sono state tensioni che hanno impedito d'integrare gli UAI nel processo normativo;
- L'UFAS ha tardato a riconoscere l'urgenza della problematica dell'aumento delle rendite versate dall'AI. Non ha pertanto sfruttato sufficientemente il margine di manovra di cui dispone per farvi fronte.

Elenco delle abbreviazioni

AI	Assicurazione invalidità
AVS	Assicurazione vecchiaia e superstiti
CCC	Casse di compensazione cantonali
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
CUAI	Conferenza degli uffici AI
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DOK	Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili
IAS	Istituto delle assicurazioni sociali
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 i superstiti
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali
OAI	Ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità
OAVS	Ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
SMR	Servizi medici regionali
TFA	Tribunale federale delle assicurazioni
UAI	Uffici AI
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Parte A: Introduzione

1 Contesto

Dagli anni Novanta, le rendite versate dall'assicurazione invalidità (AI) registrano una forte crescita. Per tal motivo, alla fine del 2004, i debiti accumulati dall'AI superavano i sei miliardi di franchi. S'impone la ricerca di strategie efficaci atte a contenere tale crescita, e questo non soltanto per motivi finanziari. Il forte aumento dei beneficiari di rendite è problematico anche dal punto di vista sociopolitico.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha individuato la maggior necessità di accertamenti nel settore dell'esecuzione del diritto sotto vigilanza della Confederazione. Ha dunque incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di procedere a una valutazione del ruolo svolto dall'UFAS nel settore dell'AI. La valutazione si prefigge di analizzare in dettaglio i due aspetti seguenti:

- Si tratta, da un lato, di verificare quali sono i compiti concreti dell'UFAS nel settore della vigilanza sugli uffici AI (UAI) cantonali, come l'UFAS svolge tali compiti e quali le ripercussioni corrispondenti;
- Dall'altro, occorre accertare come e con quali risultati l'UFAS assolve al compito di sviluppare la legislazione conformemente all'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI).

La CPA ha incaricato l'Istituto di studi politici Interface di svolgere tale analisi. Il presente rapporto espone e commenta le conclusioni di quest'ultimo.

Il rapporto è suddiviso in tre parti. La parte A illustra la problematica affrontata e la metodologia applicata. La parte B è dedicata al tema della vigilanza sull'AI. Lo sviluppo della legislazione da parte dell'UFAS è trattato nella parte C.

2 Esposizione della problematica

Le diverse mansioni attribuite all'UFAS nell'ambito dell'assicurazione invalidità possono essere suddivise in tre categorie. In primo luogo, l'UFAS assume determinati compiti esecutivi legati all'AI. In secondo luogo e conformemente alla legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; art. 64), l'UFAS esercita la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria sugli UAI cantonali. In terzo luogo, l'UFAS ha il compito di sviluppare la legislazione nel settore dell'AI (art. 11 OOrg-DFI).

La presente valutazione è incentrata sulle ultime due categorie citate. Per quanto concerne la vigilanza, occorre risolvere i seguenti quesiti:

- Quali strategie e attività (strumenti di vigilanza) l'UFAS mette in atto per esercitare la propria mansione di vigilanza sull'AI conformemente all'articolo 64 LAI?
- L'UFAS utilizza i suoi margini di manovra?
- L'UFAS svolge la sua funzione di vigilanza in modo coerente, efficiente ed efficace?

- Quali sono i fattori che eventualmente ostacolano l'UFAS nello svolgimento del suo ruolo di vigilanza sull'AI?
- Come può essere valutata la collaborazione dell'UFAS, in materia di vigilanza, con i principali operatori coinvolti, ossia gli UAI cantonali e le autorità cantonali di vigilanza competenti?

A livello di sviluppo della legislazione, i quesiti da risolvere sono i seguenti:

- Mediante quali strategie e attività l'UFAS assolve il proprio compito nell'ambito della legislazione (utilizzo margine di manovra, collaborazione con gli operatori esterni all'UFAS, considerazione di basi scientifiche)?
- Come ha reagito l'UFAS, materialmente, a evoluzioni importanti dell'AI, in particolare all'aumento del numero di beneficiari AI?
- Quali sono i fattori che impediscono, all'occorrenza, all'UFAS di svolgere il suo ruolo sul piano legislativo nell'ambito dell'AI?

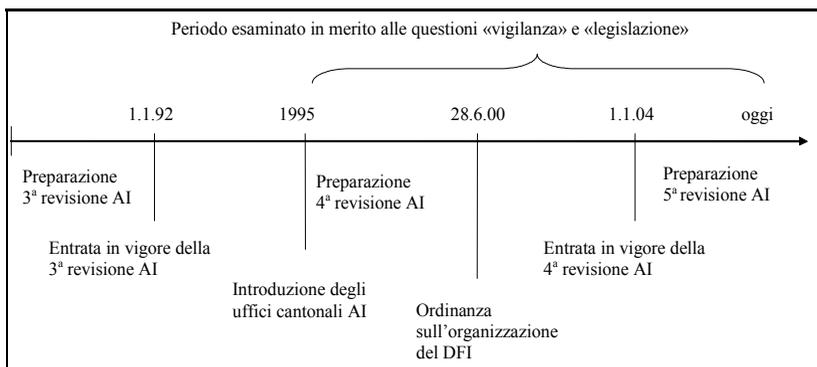
3 Metodologia

3.1 Periodo in esame

La figura 1 mostra il periodo considerato per le due categorie tematiche ritenute, ossia dal 1995 a oggi. Questa scelta si è imposta poiché, per quanto attiene al settore della vigilanza, a partire dall'entrata in vigore della 3^a revisione dell'AI, i Cantoni avevano a disposizione tre anni per istituire gli UAI sul proprio territorio. In materia di sviluppo della legislazione, è stato deciso di considerare lo stesso periodo. In tal modo è possibile tener conto delle attività dell'UFAS nell'ambito del processo di legislazione sia in relazione alla 4^a sia alla 5^a revisione dell'AI.

Figura 1

Periodo in esame



3.2 Rilevamento e valutazione dei dati

La problematica analizzata nella presente valutazione induce a privilegiare un approccio qualitativo. Sono stati impiegati i due approcci metodologici seguenti:

3.2.1 Analisi dei documenti

Nell'allegato figura un elenco dei documenti considerati per la valutazione.

Parte B: vigilanza

Per quanto attiene al settore della vigilanza, sono stati analizzati i testi prodotti dall'UFAS durante il periodo in esame. Si tratta di rapporti dell'UFAS relativi alla gestione degli UAI (anni 2000–2003) e di rapporti sui controlli materiali della gestione degli UAI riferiti a otto Cantoni selezionati. La scelta è stata operata in ragione della percentuale di rendite AI e dei risultati dell'analisi concernente l'efficacia dei provvedimenti professionali degli UAI. Questi due criteri consentono di tener conto di aspetti centrali della vigilanza.

Nell'elaborazione delle problematiche affrontate dall'analisi, si è inoltre fatto riferimento a diversi lavori già svolti nell'ambito della vigilanza, in particolare studi e perizie sul settore AI dell'UFAS affidate a mandatarî esterni all'Amministrazione.

Parte C: legislazione

La documentazione analizzata in merito al settore della legislazione è costituita essenzialmente dai testi concernenti la 4^a e la 5^a revisione della LAI, messi in consultazione⁴. Partendo dai fattori che il CPA ha identificato come determinanti nel suo rapporto sull'aumento del numero di rendite versate dall'AI⁵, si è cercato di stabilire se e in qual misura l'UFAS ha reagito a tali fattori nel processo legislativo. È stato in seguito esaminato se gli argomenti proposti nei testi inviati in consultazione abbiano trovato un'applicazione a livello legislativo e in che modo. Sono inoltre stati considerati dall'analisi i pareri espressi dalla Conferenza degli Uffici dell'AI (CUAI) e dalla Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili (DOK) nell'ambito delle consultazioni relative alla 4^a e alla 5^a revisione della LAI.

⁴ Consiglio federale (1996): 4^a revisione dell'Assicurazione invalidità (AI) – Rapporto sulle caratteristiche e gli aspetti essenziali della revisione, Berna; Consiglio federale (2000): 4^a revisione dell'AI. Rapporto esplicativo e avamprogetto per la consultazione, Berna; Consiglio federale (2004): 5^a revisione dell'AI. Avamprogetto e rapporto esplicativo per la consultazione, Berna; Consiglio federale (2004a): Procedura nell'AI. Avamprogetto e rapporto esplicativo per la consultazione, Berna.

⁵ Controllo parlamentare dell'amministrazione (2005): Fattori che hanno comportato l'aumento del numero di rendite versate dall'Assicurazione invalidità, Rapporto finale del Controllo parlamentare dell'amministrazione a destinazione della sottocommissione DF1-DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati. Berna.

3.2.2 Colloqui con esperti

Sono stati intrattenuti colloqui strutturati con i seguenti operatori principali del settore:

- responsabili dell'UFAS nel settore dell'assicurazione invalidità e nel settore ricerca e sviluppo, come pure il direttore dell'UFAS;
- responsabili di otto UAI cantonali selezionati;
- il presidente della CUI;
- rappresentanti di organizzazioni di disabili;
- rappresentanti del Seco, Direzione del lavoro, Mercato del lavoro e assicurazione contro la disoccupazione;
- esperti scientifici

La lista delle persone sentite figura in allegato.

Parte B: Vigilanza

4 Situazione iniziale e concezione di valutazione

Nell'ambito della 3^a revisione della LAI è stata decisa l'introduzione degli UAI cantonali. Scegliendo questa struttura decentralizzata per l'esecuzione della legge, il legislatore ha privilegiato un modello federalistico rispetto a un modello con UAI federali decentralizzati⁶. L'organizzazione degli UAI cantonali è stata affidata ai Cantoni⁷. Determinante in tal senso è l'articolo 54 LAI, il quale stabilisce che ogni Cantone – o più Cantoni assieme – è tenuto a istituire, con decreto speciale, un ufficio AI indipendente. La legge federale non precisa dunque espressamente la forma giuridica che devono assumere gli UAI cantonali, anche se questi ultimi devono comunque essere indipendenti dall'Amministrazione cantonale. La maggior parte dei Cantoni ha così istituito gli UAI quali enti di diritto pubblico autonomi conformemente al diritto cantonale, conferendo loro una personalità giuridica propria.

Nella 3^a revisione della LAI, il legislatore ha dunque optato per un'organizzazione decentralizzata fissando, nel contempo, disposizioni specifiche nell'ambito della vigilanza. Conformemente alla Parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), il Consiglio federale è competente per la vigilanza sugli UAI cantonali (art. 76 LPGA in rel. con art. 64 LAI). Esso ha la facoltà di trasferire tale competenza al Dipartimento federale dell'interno (DFI), il quale a sua volta può delegare determinati compiti e decisioni all'UFAS (cfr. art. 176 OAVS).

Gli interrogativi che hanno condotto a effettuare la presente analisi sulla vigilanza nell'AI focalizzano l'attenzione sui compiti concreti dell'UFAS in materia di vigilanza sugli Uffici cantonali AI, sul modo in cui svolge tali compiti e sugli effetti che ne derivano (cfr. n. 2).

Nella terminologia scientifica relativa alla valutazione, tali interrogativi possono essere ripartiti su diversi livelli per quanto concerne gli effetti⁸. Nella tabella 1 le domande alla base della valutazione sono attribuite ai singoli oggetti della valutazione. La seconda e la terza colonna raggruppano i criteri di valutazione derivati dalle domande formulate, nonché le basi di dati utilizzate.

⁶ La 3^a revisione della LAI ha comportato novità sul piano organizzativo. Le commissioni AI, i segretariati AI e gli uffici regionali sono stati riuniti, dal profilo organizzativo e tecnico, in modo da costituire gli UAI cantonali (e quello della Confederazione); Monioudis, H. (2003): *Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger*, Zurigo, p. 98; qui di seguito «Monioudis 2003».

⁷ Oltre ai 26 UAI cantonali, la Confederazione è responsabile di un UAI per gli assicurati residenti all'estero (art. 56 LAI). Questo UAI è subordinato all'Ufficio centrale di compensazione (UCC) a Ginevra.

⁸ Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (ed.) (1997): *Einführung in die Politikevaluation*, Basilea.

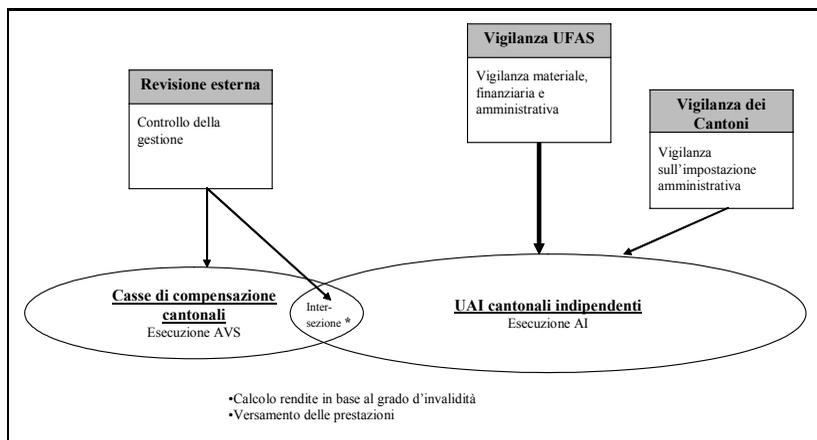
Oggetti della valutazione, domande e criteri di valutazione

Legislazione		
Domande (capitolo 5)	Criteri di valutazione	Base di dati
Come si ripercuotono le basi legali sull'attuazione della funzione di vigilanza dell'UFAS?	Attribuzione adeguata delle competenze e margine di manovra sufficiente per l'UFAS, punti d'intersezione chiari	LAI, OAI, LAVS, documenti
Come si ripercuotono le strutture organizzative cantonali dell'AI sull'attuazione della funzione di vigilanza dell'UFAS?	Garanzia della cooperazione tra Confederazione e autorità cantonale di vigilanza	LAI, OAI, LAVS, documenti, interviste
Esecuzione della vigilanza da parte dell'UFAS		
Domande (capitolo 6)	Criteri di valutazione	Base di dati
Quali sono gli strumenti utilizzati dall'UFAS per l'attuazione della sua funzione di vigilanza?	Descrizione	Documenti, interviste
Come si può valutare la strategia dell'UFAS in materia di vigilanza sull'AI?	Idoneità, esaustività e coerenza della strategia di vigilanza	Documenti, interviste
Effetti della vigilanza esercitata dall'UFAS		
Domanda (capitolo 6)	Criteri di valutazione	Base di dati
Quali sono gli effetti delle attività di vigilanza dell'UFAS sugli UAI?	Avvio di processi di miglioramento, sostegno al controllo interno degli UAI, garanzia di decisioni in materia di prestazioni conformi al diritto e di un'esecuzione uniforme	interviste

5 Basi legali della vigilanza nell'AI

Gli UAI cantonali hanno il compito di eseguire la LAI sotto la vigilanza della Confederazione. Svolgendosi l'applicazione dell'AI secondo principi federalistici, si producono punti d'intersezione tra la Confederazione e i Cantoni. Nell'ambito dell'esecuzione dell'AI, inoltre, vi sono punti d'intersezione verticali con gli organi dell'AVS, ossia le casse di compensazione cantonali. La figura 2 illustra i punti d'intersezione e gli operatori coinvolti nella funzione di vigilanza dell'AI.

Organizzazione della vigilanza nell'AI



Il numero 5.1 qui di seguito presenta le disposizioni legali relative ai compiti e alle competenze della Confederazione, dei Cantoni in materia di vigilanza, nonché il punto d'intersezione con l'AVS. Il numero 5.2 fornisce una risposta alle domande formulate per la valutazione delle basi legali nel settore della vigilanza.

5.1 Basi legali nel settore della vigilanza

Le spiegazioni che seguono si basano in particolare sul lavoro di Monioudis (2003) sull'organizzazione di determinati settori delle assicurazioni sociali e sulla posizione giuridica degli enti di assicurazioni sociali⁹.

5.1.1 Vigilanza della Confederazione

L'articolo 64 capoverso 1 LAI stabilisce che gli UAI applicano la legge sotto la vigilanza della Confederazione. Il capoverso 2 precisa che l'Ufficio federale è tenuto a esaminare annualmente se i compiti degli uffici AI sono adempiuti e a garantire l'applicazione uniforme della legge.

Nell'ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI), la funzione di vigilanza della Confederazione viene specificata ulteriormente. Essa opera una distinzione tra «vigilanza materiale» e «vigilanza amministrativa e finanziaria». L'articolo 92 capoversi 1–4 OAI definisce la vigilanza materiale come segue:

- La vigilanza materiale da parte della Confederazione giusta l'articolo 64 capoversi 1 e 2 LAI è esercitata dall'Ufficio federale. Esso impartisce istruzioni agli organi incaricati dell'applicazione dell'assicurazione al fine di garantire l'uniformità in generale e in casi singoli (cpv. 1);

⁹ Monioudis 2003.

- L'Ufficio federale garantisce la formazione del personale specializzato degli uffici AI (cpv. 2);
- L'Ufficio federale controlla annualmente l'adempimento dei compiti menzionati nell'articolo 57 LAI da parte degli uffici AI e provvede a correggere le lacune riscontrate (cpv. 3);
- Gli uffici AI devono presentare all'Ufficio federale se occorre più volte all'anno un rapporto sulla loro gestione, conforme alle istruzioni impartite dallo stesso (cpv. 4).

L'Ufficio federale dispone di uno strumento di repressione, ossia in caso di mancanza grave ai propri doveri da parte di un UAI può esigere dal Cantone che sia il responsabile sia il suo personale venga sollevato dal proprio incarico. Nei casi di grave e ripetuta inosservanza delle disposizioni, l'Ufficio federale può affidarne l'amministrazione a un commissario (art. 66 LAI in rel. con art. 72 cpv. 2 e 3 LAVS).

L'articolo 92^{bis} OAI disciplina la vigilanza amministrativa e finanziaria sugli UAI. Nel capoverso 1, il legislatore stabilisce che l'Ufficio federale esercita la vigilanza amministrativa e finanziaria sugli UAI mediante le seguenti approvazioni:

- organigramma con la classificazione finale del personale (cpv. 1 lett. a) e
- bilancio preventivo e conto annuale degli uffici AI relativi alle spese amministrative d'applicazione (cpv. 1 lett. b).

Fondamentalmente, la vigilanza materiale nell'AI occupa una posizione ben più importante rispetto alla vigilanza amministrativa e finanziaria. Questo fatto diventa evidente se si opera un confronto delle spese: nel 2003 le spese dell'AI ammontavano a 10,7 miliardi di franchi. Oltre il 96 per cento di tali spese è stato versato sotto forma di prestazioni finanziarie individuali – in particolare rendite (6,3 mia fr.) – o sotto forma di sussidi a istituti (p. es. case di cura)¹⁰. La vigilanza materiale dell'UFAS si concentra sulle prestazioni individuali. Soltanto il quattro per cento restante è destinato ai costi relativi alla gestione e all'applicazione, e quindi al settore della vigilanza amministrativa e finanziaria.

5.1.2 Vigilanza cantonale

Principi legislativi

L'articolo 54 LAI prevede l'istituzione di UAI cantonali. Ogni Cantone è tenuto per legge a istituire, con decreto speciale, un ufficio AI indipendente. Più Cantoni possono accordarsi per istituire un ufficio in comune o per delegare determinati compiti a un altro ufficio AI (art. 54 cpv. 1 LAI).

¹⁰ UFAS (2004): Statistica dell'AI 2004, Berna

Conformemente all'articolo 54 capoverso 2 LAI, i decreti cantonali e gli accordi intercantionali disciplinano in particolare¹¹:

- la sede degli UAI (lett. a);
- la loro organizzazione interna (lett. b);
- lo statuto giuridico del capo ufficio e dei suoi collaboratori (lett. c).

La legislazione federale non precisa ulteriormente come debba essere impostata l'organizzazione interna nel caso concreto. Ogni legge cantonale d'introduzione della LAI concretizza in modo differenziato i compiti di un Cantone o della Commissione di vigilanza da esso istituita¹². La maggior parte dei Cantoni definisce le seguenti competenze dell'autorità cantonale di vigilanza:

- la scelta del responsabile dell'UAI;
- le condizioni di assunzione e di lavoro del personale;
- l'impostazione dell'organizzazione interna (p. es. istruzioni interne in materia di organizzazione e organigramma).

L'UFAS ha approvato, in occasione dell'istituzione degli UAI cantonali, le leggi cantonali d'introduzione. Tale approvazione ha effetto costitutivo per gli UAI.

Assetto organizzativo degli UAI

Il legislatore federale non indica la forma giuridica che devono assumere gli UAI cantonali. I Cantoni possono determinare la forma giuridica dei propri UAI. L'unica condizione è che gli UAI siano indipendenti dai Cantoni (art. 54 cpv. 1 LAI), ossia autonomi rispetto all'Amministrazione cantonale. Nella pratica, sono stati sviluppati diversi modelli organizzativi che vanno dalla completa separazione dagli enti cantonali delle assicurazioni sociali dell'AVS e dell'AI, sia in termini di ubicazione e/o di personale sia sul piano degli aspetti tecnici della gestione, alla riunione dal punto di vista dell'organizzazione e della gestione. Si può fare la distinzione tra quattro modelli¹³:

- a) I Cantoni di Basilea Città, Ginevra, Lucerna, Neuchâtel e Vallese hanno optato per un'*indipendenza completa degli organi esecutivi dell'AVS e dell'AI*. Gli enti dispongono di un'organizzazione propria, di propri locali, mezzi e personale, come pure di organi di gestione e vigilanza indipendenti. Fatta eccezione per la collaborazione tra la casse cantonali di compensazione e l'UAI cantonale prescritta dal diritto federale, in questi Cantoni non vi sono punti di contatto tra le due assicurazioni. Entrambi gli enti assicurativi sono concepiti quali istituti autonomi di diritto pubblico;

¹¹ Per esempio, la legge introduttiva del Cantone di Lucerna (art. 6 cpv. 1) disciplina i compiti come segue: Il Dipartimento della salute pubblica e della socialità esercita la vigilanza amministrativa sull'UAI, nella misura in cui tale competenza non spetti alla Confederazione o a istanze giudiziarie. Al capoverso 3, la legge definisce la vigilanza concreta nel modo seguente: l'UAI sottopone per parere al Dipartimento della salute pubblica e della socialità il suo regolamento interno, l'organigramma, l'elenco degli effettivi e tutti gli oggetti che sottostanno all'approvazione della Confederazione, a destinazione dell'Ufficio federale della sanità pubblica.

¹² La funzione di vigilanza cantonale è svolta, a seconda dell'impostazione organizzativa, dal Consiglio di Stato competente o da una Commissione di vigilanza appositamente istituita in cui è rappresentato il consigliere di Stato corrispondente.

¹³ Monioudis 2003, p. 125 segg.

- b) Un'altra soluzione scelta dai Cantoni è la *riunione degli organi esecutivi dell'AVS e dell'AI, sia dal punto di vista dei locali sia della gestione*. I due enti sono dunque diretti dallo stesso responsabile. Questa struttura organizzativa è stata scelta in particolare nei Cantoni piccoli (p. es. Appenzello, interno, Giura, Glarona, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, Sciaffusa, Uri, Zugo). Riunire i servizi amministrativi consente di sfruttare le sinergie. Tuttavia, l'affidamento della direzione a un'unica persona comporta che quest'ultima sia responsabile dell'esecuzione di due diversi rami delle assicurazioni sociali ai quali in diritto federale attribuisce compiti, mezzi, attribuzioni e competenze diversi e che sono retti da disciplinamenti diversi in materia di vigilanza da parte della Confederazione;
- c) Alcuni Cantoni hanno istituito, in occasione della 3^a revisione della LAI, un *istituto delle assicurazioni sociali (IAS)*. Possono essere suddivisi in due gruppi:
- c1) Sono stati fondati, da un lato, istituti gestiti dall'Amministrazione cantonale che riuniscono sotto lo stesso tetto due o più soggetti giuridici indipendenti con personalità giuridica propria (p. es. Basilea Campagna, Friburgo, Grigioni, Zurigo). Un istituto autonomo di diritto pubblico racchiude dunque entrambe le assicurazioni sociali autonome e indipendenti: la cassa di compensazione cantonale e l'UAI;
- c2) Dall'altro, sono stati fondati istituti delle assicurazioni sociali che formano un soggetto giuridico indipendente, distinto dall'Amministrazione cantonale¹⁴. La cassa di compensazione cantonale, che secondo il diritto federale dev'essere autonoma, e l'UAI sono riuniti come due sezioni di una *stessa* organizzazione con personalità giuridica propria (Argovia, San Gallo, Ticino). I due enti non sono dunque indipendenti né dall'istituto delle assicurazioni sociali né l'uno dall'altro, e non sono dotati di una personalità giuridica propria.

5.1.3 Punti d'intersezione tra le strutture dell'AVS e quelle dell'AI

L'esecuzione dell'AI è legata a quella dell'AVS. La cerchia degli assicurati, i principi di contribuzione e i sistemi delle rendite sono identici o molto simili. L'applicazione dell'AI è in parte affidata agli organi esecutivi dell'AVS. Le casse di compensazione incassano i contributi e gestiscono i conti individuali degli assicurati. Per l'esecuzione dell'AI, le casse di compensazione cantonali hanno due ulteriori compiti¹⁵:

- il calcolo delle rendite in base al grado d'invalidità, il quale è stabilito dall'UAI e
- il calcolo delle indennità giornaliere, nonché il versamento delle rendite, delle indennità giornaliere e degli assegni per grandi invalidi.

¹⁴ Un'eccezione è costituita dallo IAS nel Cantone del Ticino

¹⁵ Le casse di compensazione cantonali devono inoltre collaborare all'accertamento dei presupposti assicurativi.

Le casse di compensazione cantonali si assumono dunque l'intero traffico dei pagamenti relativo alle prestazioni assicurative concesse dagli UAI. Parallelamente, esse tengono per questi ultimi la contabilità concernente i costi amministrativi dell'esecuzione (art. 60 cpv. 1 LAI in rel. con art. 44 OAI). Sono remunerate per lo svolgimento di questi compiti. La revisione della contabilità concernente gli UAI è effettuata, nell'ambito della revisione delle casse di compensazione, da uffici di revisione esterni specializzati e indipendenti, autorizzati dall'Ufficio federale (art. 68 cpv. 1 LAVS).

5.2 Risposta alle domande della valutazione concernenti le prescrizioni legali

Nella sezione seguente, sono esaminate le possibilità dell'UFAS nel settore della vigilanza in funzione dei criteri di valutazione (cfr. tabella 1).

Idoneità delle competenze dell'UFAS in materia di vigilanza

Attribuendo all'UFAS la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria, come pure mezzi di repressione, il legislatore ha accordato alla Confederazione una competenza estesa in materia di vigilanza. Come illustrano Monioudis (2003) e Knapp (1996) tali competenze si estendono oltre un semplice controllo dell'esecuzione da parte dei Cantoni¹⁶. Tale dotazione di competenze è giustificata poiché si tratta di garantire un'applicazione della legislazione conforme al diritto e uniforme in considerazione della complessa procedura di decisione, dell'ampio ventaglio di prestazioni e di un'esecuzione fondata sul principio del federalismo. Le competenze di Confederazione e Cantoni si intersecano e si completano a vicenda. La realizzazione concreta comporta determinati problemi a livello di coordinazione dei due settori della vigilanza, i quali sono illustrati nei paragrafi seguenti.

Garanzia della cooperazione fra Confederazione e Cantoni

In materia di vigilanza AI le competenze della Confederazione e quelle delle autorità cantonali sono interconnesse. Le autorità di vigilanza cantonali nominano i direttori degli UAI, definiscono le condizioni di assunzione e di lavoro del personale e disciplinano l'organizzazione interna (p. es. istruzioni interne e organigramma). L'UFAS deve poter contare sulla cooperazione con le autorità di vigilanza cantonali che, a loro volta, hanno bisogno delle vaste e specialistiche conoscenze acquisite dall'UFAS nell'ambito della vigilanza al fine di sorvegliare l'attività delle direzioni degli UAI. Soltanto in queste condizioni le autorità cantonali di vigilanza possono influire sulla conduzione e l'organizzazione degli UAI e, se del caso, adottare decisioni in materia di personale o di organizzazione.

¹⁶ Monioudis 2003, p. 108; Knapp, B. (1996): Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der IV-Stellen, Ginevra, p. 13, 18.

Nella prassi si riscontrano alcuni problemi. Anzitutto le autorità di vigilanza cantonali non sono informate di tutti i dati disponibili in materia di vigilanza. Inoltre vi sono delle lacune dovute al fatto che, al lato pratico, la delimitazione fra vigilanza materiale (di competenza della Confederazione) e vigilanza organizzativa (di competenza dei Cantoni) è spesso poco chiara¹⁷.

Margine di manovra sufficiente ai fini dell'attuazione

Il legislatore conferisce all'UFAS un ampio margine di manovra per quanto concerne gli strumenti di vigilanza concreti¹⁸. In merito alla vigilanza materiale prevede unicamente – oltre alla competenza di emanare istruzioni e il compito di formare il personale degli UAI – un esame annuo dell'esecuzione dei compiti degli UAI. Spetta all'UFAS decidere come adempiere a tale mandato e quali strumenti adottare in materia di vigilanza e gestione strategica. Il margine di manovra dell'UFAS in merito all'impostazione degli strumenti, della vigilanza e della gestione strategica è ritenuto importante.

Punti di intersezione chiari fra AI e AVS, nonché fra Confederazione e Cantoni

Con la 3ª revisione della LAI, il legislatore ha voluto dissociare l'AI dall'AVS dal profilo organizzativo e strutturarla in modo autonomo (Monioudis 2003)¹⁹. In virtù della legge federale, gli UAI hanno qualità di parte e la capacità di stare in giudizio e, in caso di pretese di regresso, possono agire in qualità di creditori. Secondo quanto previsto dal diritto federale, per l'esecuzione dell'AI è pertanto irrilevante se un UAI sia stato istituito in quanto ente pubblico o unità amministrativa cantonale, oppure se sia subordinato a una cassa di compensazione cantonale. Di fatto, il diritto federale conferisce a tutti gli UAI – indipendentemente dalla loro forma giuridica – gli stessi diritti e gli stessi doveri nei confronti dei terzi, della Confederazione e dei Cantoni (Monioudis 2003)²⁰. Per quanto concerne la Confederazione, occorre garantire che la competenza di vigilare in modo diretto e immediato sia dotata dei necessari strumenti di intervento.

Il modello sovraesperto, ossia un istituto che riunisca in un' *unica* organizzazione la Cassa di compensazione cantonale e gli UAI (modello c2), non risponde a tale esigenza. Anche il modello b – ossia l'unificazione del personale dell'AVS e dell'AI a livello direttivo – cela diversi problemi in relazione all'esercizio delle vigilanze da parte della Confederazione. I compiti in materia di esecuzione delle due assicurazioni sociali variano sensibilmente e, di conseguenza, la vigilanza deve concentrarsi su aspetti diversi: sulla gestione aziendale nell'ambito dell'AVS e su complesse decisioni in materia di prestazioni e provvedimenti di integrazione degli assicurati nell'ambito dell'AI. Per garantire un'esecuzione uniforme dell'AI su tutto il territorio nazionale, la vigilanza deve essere di tipo prevalentemente materiale. Una revisione che interessi solamente gli aspetti economico-aziendali o di tecnica assicurativa non sarebbe sufficiente. Se la forma di organizzazione perseguita non consentirà

¹⁷ L'autorità cantonale prende atto unicamente del rapporto sul controllo materiale della gestione degli UAI. I risultati di tutti gli altri strumenti di vigilanza non sono trasmessi alle autorità cantonali.

¹⁸ Poledna, Th. (2004): Rechtsgutachten betreffend Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Kompetenzteilung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV). Zurigo, p. 41.

¹⁹ Monioudis 2003, p. 129.

²⁰ Monioudis 2003, p. 103.

di separare nettamente l'AVS e l'AI (in particolare il modello c2), l'organo incaricato della vigilanza si troverà nella difficile situazione di agire su due fronti contrapposti per quanto concerne sia la natura che la portata dei suoi interventi.

6 Vigilanza dell'UFAS nell'ambito dell'AI

L'esecuzione federalistica della LAI è forzatamente correlata alla vigilanza della Confederazione che, in particolare, veglia affinché i soggetti di diritto pubblico indipendenti – quali gli UAI – adempiano i loro compiti di interesse pubblico rispettando la legge e il principio di uguaglianza²¹.

Nella prassi, l'esecuzione della vigilanza è stata assunta dall'UFAS. I numeri 6.1 e 6.2 illustrano come l'UFAS svolge concretamente i suoi compiti e di quali strumenti si avvale. Successivamente, valuteremo i singoli strumenti sulla base di interviste e documenti. Nel numero 6.3 esamineremo la vigilanza del profilo dell'esecuzione e dell'efficacia (cfr. tab. 1).

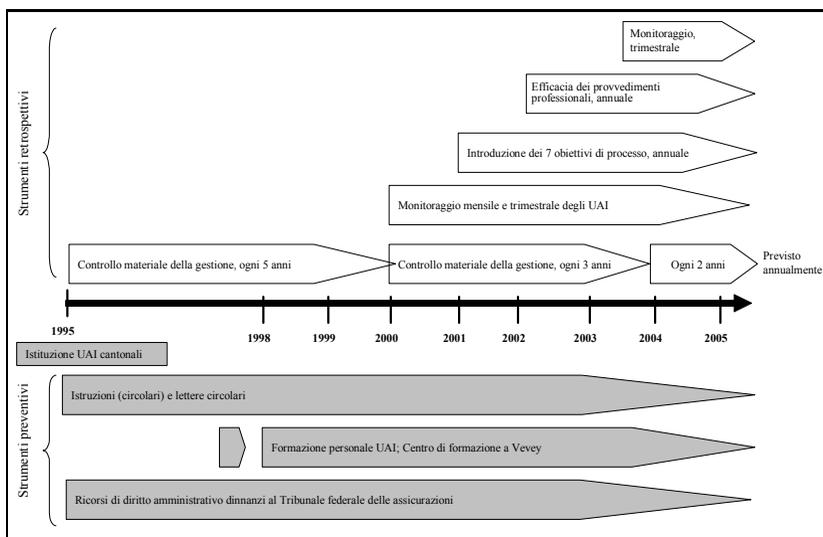
6.1 Vigilanza materiale

Gli UAI esaminano e assegnano le prestazioni assicurative per un importo complessivo annuo pari a circa 10 miliardi di franchi. La vigilanza materiale dell'UFAS si prefigge di garantire che le decisioni siano conformi alla legge e al principio di uguaglianza. Date le importanti ripercussioni finanziarie che ne scaturiscono, la vigilanza materiale assume un'importanza primaria. La figura 3 illustra gli strumenti della vigilanza materiale e i tempi d'esecuzione da parte dell'UFAS. Per quanto concerne gli strumenti impiegati ve ne sono di due tipi: preventivi (formazione del personale degli UAI) e retrospettivi (controllo materiale della gestione). Non sono invece elencati né esaminati da vicino due strumenti che le persone interrogate ritengono di importanza secondaria: i controlli speciali e la possibilità di esaminare i ricorsi in materia di vigilanza interposti da persone o istituzioni²².

²¹ Con la 4ª revisione dell'AI sono stati introdotti i servizi medici regionali (SMR) al fine di migliorare le basi decisionali degli UAI. Benché sottostiano alla vigilanza tecnica diretta dell'UFAS, gli SMR decidono autonomamente sulle questioni mediche nei singoli casi. La loro attività è esaminata nell'ambito della vigilanza degli UAI tramite l'UFAS; inoltre al momento l'UFAS sta elaborando una strategia pre intensificare la vigilanza sugli SMR.

²² In accordo con il mandante.

Vigilanza materiale: strumenti principali di vigilanza e di gestione strategica



Conformemente a quanto risulta dalla figura 3, fino al 2000 il controllo materiale della gestione era l'unico strumento utilizzato ai fini della vigilanza materiale. In questi ultimi anni sono stati elaborati e sviluppati i seguenti strumenti: resoconto mensile e trimestrale, obiettivi di processo, monitoraggio delle nuove rendite e analisi dell'efficacia dei provvedimenti professionali.

6.1.1 Controllo materiale della gestione dell'AI

Descrizione dello strumento

Sino al 2001, l'UFAS esaminava la gestione degli UAI ogni cinque anni. In ogni Cantone venivano esaminati circa 450 domande di prestazioni (provvedimenti sanitari e professionali, mezzi ausiliari, assegni per grandi invalidi ecc.) e circa 100 decisioni di rendita. Queste verifiche – che si svolgevano sul posto – vertevano altresì sull'organizzazione degli UAI (organizzazione interna, personale, classificazione e archiviazione di documenti) e sulla procedura nella trattazione dei casi (osservanza dei termini nel disbrigo, trasparenza della regolamentazione della firma, motivazione delle decisioni).

Nel 1999 l'UFAS ha sottoposto a una perizia esterna il controllo materiale della gestione²³. Ne sono risultate varie lacune relative allo strumento e all'esecuzione. In particolare le critiche hanno interessato:

²³ Ernst & Young (2000): Konzeption eines Kontrollverfahrens zur Überprüfung der Rentenentscheide der kantonalen IVST durch das BSV. Berna, p. 13 segg.

- la frequenza dell’esecuzione,
- la scelta dei dossier,
- il contenuto della procedura di controllo (p.es. nessuna correlazione fra decisioni sbagliate e procedura o organizzazione),
- la struttura dei rapporti (assenza di una visione d’insieme),
- l’efficacia dell’esame (criteri di valutazione non chiari; mancanza di istruzioni e standard cui possano far riferimento gli UAI; mancanza di meccanismi di feedback; assenza di procedure per l’accertamento delle lacune riscontrate).

L’UFAS ha adeguato la procedura del controllo materiale della gestione sulla base dei risultati della perizia e dal 2000 ha adottato la nuova strategia. Anzitutto ha intensificato la frequenza degli esami a tre anni. In secondo luogo non esamina più tutto il lavoro e tutte le decisioni, ma soltanto i settori a rischio. Di conseguenza si concentra sui settori e sulle questioni tendenzialmente difficili²⁴. Nelle categorie prescelte vengono esaminati, per campionatura, circa 170 dossier. Da ultimo l’esame avviene presso l’UFAS e non più sul posto.

Il controllo si prefigge tuttora di accertare che gli UAI abbiano applicato le decisioni pervenute mediante circolare e che le procedure messe in atto siano chiare e coerenti. Occasionalmente, l’UFAS ordina di riconsiderare la decisione. Le informazioni acquisite con l’esame dei singoli casi sono riassunte e commentate in un rapporto distribuito per conoscenza agli UAI. Questi possono chiedere l’avvio di colloqui di approfondimento o di una discussione. L’UAI interessato può esprimersi sulle obiezioni dell’UFAS. Successivamente, il rapporto viene distribuito per conoscenza alle autorità cantonali di vigilanza.

Valutazione

In generale, tutte le persone interrogate considerano d’importanza centrale il controllo materiale della gestione, l’unico strumento che misuri la qualità del lavoro degli UAI. In molti si sono inoltre rallegrati del fatto che gli esami saranno effettuati a scadenze più ravvicinate (ogni anno dal 2007), conformemente a quanto previsto dalla 4^a revisione LAI. In futuro sarà pertanto possibile rielaborare ed esaminare costantemente l’intero campo di attività degli UAI durante i cicli d’esame, al fine di accertare che le lacune precedentemente riscontrate siano state colmate (uno dei principali punti critici nella vecchia procedura).

Anche la nuova impostazione del controllo materiale della gestione ha suscitato alcune critiche da parte degli UAI che lamentano tuttora un’insufficiente chiarezza e significatività dei criteri di valutazione. In particolare sono stati rilevati i seguenti problemi: una decisione può essere giusta o sbagliata indipendente dal fatto che sia illustrata in modo chiaro e coerente nel dossier. In altri termini, ci si chiede se la valutazione della qualità concerna la gestione dei dossier oppure le decisioni nella loro sostanza. Inoltre, gli UAI dispongono di un certo margine di apprezzamento nell’ambito delle decisioni. Di conseguenza, le decisioni degli UAI che non violano la LAI, l’OAI o le circolari non sono sbagliate, anche se l’autorità di vigilanza

²⁴ In un primo ciclo di esami sono state scelte le seguenti categorie di prestazioni: assegnazione di provvedimenti professionali, versamento di indennità giornaliera, nonché assegnazione della prima rendita a persone con danni psichici o psicosomatici o lesioni alle ossa o agli organi di movimento.

avrebbe deciso altrimenti nella fattispecie. Entrambi gli argomenti mostrano chiaramente che lo strumento non consente di trarre delle conclusioni soddisfacenti poiché si limita a commentare i casi singoli senza effettuare una sintesi dei risultati. Questo ultimo aspetto costituisce di fatto un secondo punto critico del sistema attuale. Soltanto una sintesi dei singoli casi che conduca a informazioni generali sulle decisioni di prestazione degli UAI consentirà di individuare le possibilità di migliorare le decisioni future. Quale terzo punto critico, gli UAI rilevano che non viene conferita sufficiente importanza allo scambio che essi hanno con l'autorità di vigilanza in seguito al controllo. Da ultimo, benché si consideri sensato scegliere i dossier da esaminare in funzione dei rischi, si rileva altresì che questo modo di procedere non consente di effettuare una valutazione generale del funzionamento degli UAI.

6.1.2 Resoconto mensile e trimestrale

Descrizione dello strumento

I dati relativi alle prestazioni dell'AI sono registrati dall'Ufficio centrale di compensazione dell'AI (UCC) in collaborazione con gli UAI. L'UCC è una divisione principale del Dipartimento federale delle finanze (DFF) e quindi parte dell'Amministrazione federale. L'UCC tiene i tre registri seguenti dell'AVS/AI:

- il registro centrale degli assicurati (art. 66 LAI in combinato disposto con l'art. 71 cpv. 4 lett. a LAVS),
- il registro centrale delle prestazioni correnti (rendite correnti e assegni per grandi invalidi) (art. 66 LAI in combinato disposto con art. 71 cpv. 4 lett. b LAVS) e
- il registro dei beneficiari in natura (provvedimenti sanitari e professionali, mezzi ausiliari e provvedimenti d'istruzione scolastica speciale dell'AI) (art. 66b cpv. 1 LAI).

I registri sono stati introdotti per centralizzare la contabilità e controllare il traffico delle fatture con le centrali di compensazione. Gli UAI forniscono i dati necessari all'UCC. Sulla base di questi registri, l'UFAS pubblica la statistica annua dell'AI. Dal 1986²⁵ i dati sono suddivisi in varie categorie in funzione dell'infermità. In questi ultimi anni si è intensificata l'utilizzazione di questi dati per analisi o valutazioni statistiche più approfondite (p.es. monitoraggio delle nuove rendite). Dal momento che serve alla contabilità centrale, la banca dati dell'UCC registra le prestazioni monetarie e rileva solo limitatamente le prestazioni non monetarie degli UAI o le informazioni sulle procedure (p.es. nuove domande, decisioni di rifiuto, provvedimenti professionali che non danno diritto a prestazioni monetarie quali la consulenza o il collocamento professionale).

Oltre alla registrazione di dati per l'UCC, negli anni Novanta gli UAI hanno introdotto dei sistemi informatici propri per la registrazione interna della gestione. A metà degli anni Novanta esistevano 15 diverse soluzioni informatiche. Durante un processo durato diversi anni, l'UFAS ha indotto gli UAI ad adottare un sistema informatico unico. Lo scopo era di migliorare la base di dati relativi alle prestazioni non monetarie e alle procedure. Dal 2000 gli UAI si sono riuniti in tre gruppi, ognu-

²⁵ Per il periodo precedente al 1986 sono disponibili dati relativi alle rendite senza distinzione in base al tipo di infermità.

no dei quali con un software proprio. Gli UAI gestiscono tuttavia i loro dati sul posto e l'UCC non ha alcun accesso diretto. Durante il raggruppamento dei sistemi sono state elaborate delle definizioni vincolanti relative alle svariate categorie di dati dell'AI e alla registrazione delle complicate procedure decisionali degli UAI. Dal 2000 gli UAI forniscono all'UFAS diversi dati statistici sulle prestazioni e sulle procedure (resoconto mensile e trimestrale). L'UFAS riunisce i dati ricevuti al fine di elaborare un rapporto comparativo sulla valutazione della gestione negli UAI. Dal 2001 il rapporto è pubblicato annualmente.

Valutazione

Il raggruppamento dei sistemi e l'introduzione del resoconto mensile e trimestrale hanno sollevato non poche riserve da parte degli UAI che hanno espresso il loro scetticismo soprattutto in relazione alla maggior trasparenza perseguita. Gli UAI interrogati oggi considerano tuttavia che i dati attuali costituiscono un aiuto prezioso alla gestione strategica interna. Grazie ai resoconti mensili e trimestrali vengono registrate informazioni importanti e significative in relazione all'esecuzione e alle prestazioni. Inoltre gli UAI possono consultare in qualsiasi momento i dati che li concernono, visto che i programmi informatici sono stati impostati secondo le loro esigenze. In alcuni casi, i programmi sono stati ulteriormente sviluppati al fine di tenere conto delle esigenze interne e servono altresì alla gestione del personale. Secondo le persone interrogate, lo studio comparativo fra gli UAI – parte integrante del rapporto annuo dell'UFAS – consente il raffronto dei dati e agevola quindi una gestione strategica orizzontale fra i vari uffici.

6.1.3 Obiettivi di processo²⁶

Descrizione dello strumento

In collaborazione con rappresentanti degli UAI, l'UFAS ha elaborato sette standard minimi affinché la procedura decisionale si svolga in modo efficiente e tenendo conto delle esigenze degli assicurati. In particolare sono stati definiti dei criteri negli ambiti seguenti:

- periodo che intercorre fra il deposito della prima domanda e la conferma di ricezione da parte dell'UAI;
- periodo che intercorre fra la prima domanda e la prima decisione da parte dell'UAI (decisione/comunicazione per o contro provvedimenti individuali o notifica di decisione in merito a rendite o ad assegni per grandi invalidi);
- durata della trattazione delle fatture;
- periodo che intercorre fra l'esame di un provvedimento professionale e l'inizio dell'attuazione (primo colloquio, domanda);
- periodo che intercorre fra la domanda di collocamento e la relativa richiesta che documenta gli sforzi intrapresi;

²⁶ L'UFAS designa questi obiettivi in quanto obiettivi di prestazione («Leistungsziele» in tedesco). Per evitare malintesi, nel presente testo utilizzeremo il termine di «obiettivi di processo» per designare gli obiettivi relativi ai processi decisionali degli UAI.

- periodo fra la domanda di sopralluogo e il relativo rapporto;
- numero di prime domande pendenti per equivalente di posti a tempo pieno.

Per valutare se gli obiettivi sono stati conseguiti si considerano il resoconto trimestrale e parte dei dati dei registri dell'UCC. Nei rapporti annui di valutazione dell'UFAS già citati, dal 2003 i dati sono utilizzati anche a fini comparativi fra gli UAI. Non è previsto alcun intervento dell'UFAS (meccanismo di feedback) in caso di mancato conseguimento degli obiettivi.

Valutazione

Tutte le persone interrogate considerano gli obiettivi di processo in quanto indicazioni utili e sensate affinché i processi decisionali degli UAI si svolgano più speditamente e in modo più conforme alle esigenze degli assicurati. Anche in questo caso i dati possono essere consultati in qualsiasi momento per uso interno poiché sono integrati nel resoconto trimestrale. Essendo imperniato sugli obiettivi, questo strumento consente inoltre di individuare e correggere eventuali evoluzioni negative. Se gli UAI non raggiungono gli obiettivi, non è tuttavia previsto alcun meccanismo di feedback da parte dell'UFAS, conformemente a quanto lamentano gli UAI stessi.

6.1.4 Analisi dell'efficacia dei provvedimenti professionali

Descrizione dello strumento

Nel 1999 la Sezione statistica dell'UFAS ha eseguito uno studio statistico sull'efficacia dei provvedimenti professionali dell'AI, rendendo disponibili per la prima volta dei dati in questo ambito. Le indagini si sono concentrate sull'efficacia della prima formazione professionale e della riformazione. I provvedimenti sono stati valutati in quanto efficaci quando la persona interessata, a un anno dal termine del provvedimento, non percepiva più una rendita intera. Ne è risultato che i provvedimenti professionali sono stati efficaci nei due terzi dei casi. Lo studio ha tuttavia anche rilevato grosse differenze fra gli UAI. La Sezione statistica ha aggiornato l'analisi negli anni successivi, differenziando il modello di calcolo statistico. Nel 2002 e nel 2003 i dati attuali sull'efficacia dei provvedimenti professionali sono stati integrati nel rapporto di gestione annuo per consentire uno studio comparativo fra i Cantoni. Per il momento l'analisi non viene più effettuata, poiché occorre rielaborare completamente il modello di calcolo in seguito all'introduzione dei tre quarti di rendita nell'ambito della 4^a revisione LAI.

Valutazione

Secondo le persone interrogate, l'analisi comparativa dell'efficacia dei provvedimenti professionali serve ai fini della gestione strategica orizzontale, poiché gli UAI possono confrontarsi in merito gli effetti dei loro provvedimenti professionali. Soprattutto in relazione ai Cantoni piccoli il confronto è tuttavia poco significativo, poiché l'esiguo numero di casi conduce a distorsioni eccessive. Inoltre, il modello statistico comporta diverse imperfezioni che contribuiscono a ridurre la significatività. Anzitutto i risultati relativi all'efficacia dei provvedimenti professionali non sono messi in relazione con il numero di provvedimenti avviati. In secondo luogo, un provvedimento professionale è considerato efficace anche quando a un anno della conclusione l'assicurato percepisce una rendita parziale anziché completa. Da ultimo

il modello applicato non può attestare alcuna relazione di causalità fra il provvedimento professionale e il (parziale) reinserimento.

6.1.5 Monitoraggio delle nuove rendite

Descrizione dello strumento

Il monitoraggio delle nuove rendite introdotto nel 2003 consente all'UFAS di seguire l'andamento delle nuove rendite e, se del caso, di intervenire. Questo strumento si fonda sul rilevamento delle somme delle nuove assegnazioni per trimestre in ogni UAI, che vengono successivamente confrontate con gli obiettivi trimestrali fissati²⁷. Se un UAI non raggiunge l'obiettivo sono previsti provvedimenti in due diverse fasi: nella fase di «osservazione» gli UAI hanno l'obbligo di rendere conto per iscritto all'UFAS dei motivi dello scarto e dei provvedimenti previsti per correggere la situazione. Se la differenza supera il 20 % per due trimestri consecutivi, viene avviata la fase di «intervento»: fino a contrordine, prima di decidere dei casi gli UAI devono sottoporre i relativi dossier all'esame preliminare dell'UFAS. L'UFAS informa altresì la competente autorità cantonale di vigilanza sull'applicazione di questo provvedimento d'urgenza. Propone inoltre di esaminare i processi dell'UAI interessato nel settore delle rendite e di fornire una consulenza per correggere le distorsioni. Il monitoraggio si basa su dati del registro delle rendite dell'UCC.

Valutazione

Lo strumento è di massima considerato positivamente, benché presenti tre limiti ben precisi: anzitutto, oltre al numero di nuove rendite occorrerebbe considerare anche il numero dei rifiuti quale valore di confronto. In secondo luogo, lo strumento comporterebbe degli incentivi sbagliati, ad esempio perché la liquidazione dei casi in sospeso e il rinvio di decisioni si ripercuotono sul numero di nuove rendite. Da ultimo, il monitoraggio considera l'assegnazione di una nuova rendita di per sé negativa, indipendentemente dal fatto che la decisione sia stata presa nel pieno rispetto delle norme.

Nonostante i punti criticati, il monitoraggio è considerato uno strumento utile che – proprio per i motivi sopraccitati – non deve tuttavia essere sopravvalutato. In particolare gli UAI valutano in quanto utili e efficaci i meccanismi di feedback previsti.

6.1.6 Istruzioni

Descrizione dello strumento

Nell'ambito della vigilanza materiale, l'UFAS ha emanato diverse istruzioni sotto forma di circolari e lettere circolari relative all'esecuzione della LAI e dell'OAI. Secondo le persone interrogate, a metà degli anni Novanta queste istruzioni erano obsolete e gli UAI non potevano utilizzarle in quanto istruzioni d'esecuzione conformi ai tempi. Nella seconda metà degli anni Novanta, l'UFAS ha pertanto aggiornato costantemente le circolari, rispondendo peraltro anche alle esigenze sorte con

²⁷ L'obiettivo trimestrale è stabilito in base ai dati statistici e ai dati raccolti relativi all'evoluzione delle rendite dell'anno precedente.

l'introduzione della LPGA e della 4ª revisione LAI. L'esecuzione della LAI in merito alle prestazioni individuali è disciplinata nelle seguenti circolari:

- Circolare per la consegna di mezzi ausiliari da parte dell'AI;
- Circolare per la concessione di sussidi per la costruzione e l'acquisto di attrezzature;
- Circolare sul rimborso delle spese di viaggio nell'assicurazione per l'invalidità;
- Circolare sull'invalidità e sulla grande invalidità;
- Circolare sulle indennità dell'assicurazione per l'invalidità;
- Circolare sulla procedura nell'assicurazione per l'invalidità;
- Circolare sui provvedimenti di reinserimento;
- Circolare sulla procedura per la determinazione della rendita nell'AVS/AI (Accordo bilaterale Svizzera-UE).

In funzione delle esigenze, l'UFAS redige inoltre lettere circolari al fine di informare gli UAI in merito alle sue decisioni o a quelle dei Tribunali. Le informazioni vengono successivamente integrate nelle circolari durante l'aggiornamento.

Valutazione

Le circolari sono utilizzate in quanto istruzioni principali nell'ambito dell'attività quotidiana degli UAI. Le persone interrogate concordano che questi strumenti sono aggiornati. Nel contempo, vi è chi osserva che saranno necessari ingenti mezzi per continuare a mantenere anche in futuro l'attuale stato di aggiornamento. Secondo gli UAI interrogati la densità normativa presenta forti squilibri fra le diverse prestazioni: nei settori con un ampio margine di apprezzamento e di grande rilevanza finanziaria (soprattutto il versamento di rendite) vi sarebbero proporzionalmente meno istruzioni rispetto a settori che comportano minori conseguenze finanziarie (p.es. mezzi ausiliari) e che sono invece caratterizzati da una forte densità normativa.

6.1.7 Ricorsi al Tribunale federale delle assicurazioni

Descrizione dello strumento

Nel 2003 in Svizzera sono state emanate 2919 decisioni giudiziarie cantonali nell'ambito dell'AI. L'UFAS riceve tutte le decisioni cantonali e può impugnarle mediante ricorso dinanzi al Tribunale federale delle assicurazioni (TFA). Inoltre il Tribunale federale delle assicurazioni informa l'UFAS di qualsiasi altro caso per il quale viene adito da altri ricorrenti (UAI, assicurati, terzi). Sulla base delle informazioni pervenute, l'UFAS decide se consultare gli atti al fine di esprimere un parere.

Dall'aprile 2004 l'UFAS rileva sistematicamente la sua attività di consulenza e di ricorso. Nella tabella 2 sono riportati i dati relativi alle decisioni del Tribunale federale delle assicurazioni nell'ambito dell'AI, nonché all'attività di consulenza e ricorso dell'UFAS (senza l'unità Aspetti medici). Fra l'aprile e la fine 2004 il TFA ha fatto pervenire per conoscenza all'UFAS 483 cause. L'UFAS si è espresso in

merito a 44 di esse e in 12 casi ha impugnato direttamente dinanzi al TFA la decisione del tribunale cantonale.

Tabella 2

Decisioni del TFA, consultazioni e ricorsi dell'UFAS

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Durata media dei processi
Decisioni del TFA	516	599	676	682	724	772	1'016	806	8,9 mesi
	L'UFAS rileva sistematicamente la sua attività di ricorso dal 1° aprile 2004*							Dal 1.4.2004	
Domande di consultazione esaminate dall'UFAS								483	
Consultazioni emanate dall'UFAS								44	
Ricorsi presentati dall'UFAS								12	

* senza le decisioni di competenza dell'unità Aspetti medici dell'AI

Grazie al suo ruolo di consulente e alla facoltà di interporre ricorso, l'UFAS può influire sulla giurisprudenza. In particolare si avvale di questa possibilità nei casi in cui il Tribunale federale delle assicurazioni è chiamato a prendere decisioni di principio.

Valutazione

Tutte le persone interrogate concordano che il ricorso di diritto amministrativo costituisce un importante strumento di vigilanza di cui dispone l'UFAS per intervenire nelle decisioni di principio. In particolare i rappresentanti degli UAI osservano tuttavia che in passato, soprattutto per mancanza di risorse, l'UFAS non si è avvalso sufficientemente di tale strumento. Secondo le persone interpellate è importante che le decisioni continuino ad essere integrate nelle istruzioni dell'UFAS.

6.1.8 Formazione del personale degli UAI

Descrizione dello strumento

Nel 1998 è ufficialmente iniziata l'attività del Centro di formazione AI a Vevey.²⁸ L'istituto elabora e organizza su mandato dell'UFAS un'offerta di perfezionamento per tutta la Svizzera, sia romanda che tedesca. Dal punto di vista amministrativo è annesso all'UAI del Cantone di Vaud. L'offerta comprende incontri di perfeziona-

²⁸ Prima di questa data, gli incontri di perfezionamento erano organizzati dagli UAI a Berna/Lucerna per la Svizzera tedesca e dall'UAI di Vevey per la Svizzera romanda.

mento in materia di AI per tutti i gruppi professionali interessati e a tutti i livelli gerarchici (amministrazione, collaboratori scientifici, consulenza professionale, servizio medico, quadri) e la trattazione di problemi riscontrati dagli UAI. I corsi sono molto richiesti. Ad esempio, nel solo 2004 si sono svolti 139 incontri di uno-due giorni, cui hanno partecipato complessivamente 2039 collaboratori degli UAI²⁹. Il lavoro del Centro è seguito da una commissione presieduta dall'UFAS e composta di collaboratori dell'UFAS e dei direttori degli UAI.

Valutazione

Tutte le persone interrogate valutano molto positivamente l'offerta di formazione. Il settore di attività dei collaboratori AI è di fatto troppo specifico per essere trattato in modo esaustivo nei corsi già esistenti. L'offerta è considerata completa, aggiornata e dinamica per tutti i gruppi professionali dell'AI e viene costantemente adeguata tenendo conto dei nuovi problemi. Le attività di perfezionamento sono inoltre considerate utili dal profilo delle interconnessioni fra gli UAI e di un'interpretazione uniforme del diritto.

6.2 Strumenti della vigilanza amministrativa e finanziaria dell'UFAS

L'articolo 92^{bis} OAI disciplina la vigilanza amministrativa e finanziaria. Per volontà del legislatore, essa è conferita all'Ufficio federale che deve approvare sia l'organigramma con la classificazione finale del personale, sia il preventivo e il conto annuali degli UAI relativi alle spese amministrative d'applicazione.

Descrizione degli strumenti

Concretamente, l'attività di vigilanza si svolge nel modo seguente:

- nella seconda metà degli anni Novanta l'UFAS ha elaborato – con rappresentanti dell'UAI – dei modelli per il calcolo delle risorse di personale da assegnare a ogni UAI. In seguito all'istituzione degli Uffici cantonali dell'AI la situazione in materia di risorse di personale era di fatto poco chiara, cosicché si è imposta la necessità di elaborare un conteggio standardizzato e trasparente. Il modello attualmente applicato calcola il numero di posti tenendo conto dell'evoluzione globale dell'AI (prime domande, dati demografici e dossier in corso). Sulla base di questo modello, tutti gli UAI dispongono dello stesso numero di posti in termini percentuali. La ripartizione avviene di comune intesa, tenendo conto delle rispettive esigenze. Nella maggior parte dei Cantoni il personale degli UAI è subordinato alle leggi sul personale cantonale ed è remunerato di conseguenza. I costi relativi agli stipendi sono coperti dalla Confederazione nell'ambito dei costi amministrativi.
- Ogni anno gli UAI presentano entro il 30 settembre il preventivo dei costi amministrativi per l'anno successivo. A tal fine allestiscono un elenco dettagliato dei costi previsti. Ad esempio le spese di gestione sono suddivise in 15 conti diversi (p.es. porto, telefono, materiale d'ufficio ecc.). L'UFAS decide di caso in caso quali spese approvare.

²⁹ A titolo di confronto, nel 2004 gli UAI totalizzavano 1533 posti a tempo pieno.

Valutazione

In linea di massima, tutte le persone interrogate valutano favorevolmente il modello delle risorse. In particolare ritengono positivo che la dotazione di personale sia simile in tutto il Paese. Alcuni UAI rilevano tuttavia che nell'interesse della loro gestione strategica interna dovrebbero poter disporre di una maggior flessibilità per quanto concerne le risorse di personale, nonché di maggiori competenze. Inoltre le risorse di personale sarebbero insufficienti per svolgere le mansioni degli UAI.

Benché la maggior parte degli UAI non ritenga che l'allestimento di un budget dettagliato procuri particolari problemi, molte persone interrogate sarebbero favorevoli all'introduzione di importi forfettari.

6.3 Risposta alle domande della valutazione concernenti l'esecuzione e l'efficacia

Qui di seguito valuteremo l'esecuzione e gli effetti della vigilanza sulla base delle analisi effettuate nei numeri 6.1 e 6.2 e tenendo conto dei criteri di valutazione (cfr. tab. 1).

Strumenti di vigilanza dell'UFAS

Fino all'anno 2000 l'UFAS ha esercitato la *vigilanza materiale* nell'ambito degli strumenti retrospettivi in materia di controllo della gestione, verificando la gestione degli UAI a scadenza quinquennale. Nell'ambito della vigilanza preventiva, l'UFAS si avvaleva della sua competenza di emanare istruzioni e del suo diritto di ricorso dinanzi al Tribunale federale.

Dal 2000 sono stati introdotti i seguenti nuovi strumenti di sorveglianza: il resoconto mensile e trimestrale, gli obiettivi di processo, il monitoraggio delle nuove rendite e l'analisi dell'efficacia dei provvedimenti professionali. Inoltre l'UFAS ha aggiornato le sue istruzioni e istituito un'ampia gamma di offerte di formazione per il personale degli UAI.

Per quanto concerne la *vigilanza amministrativa*, alla fine degli anni Novanta l'UFAS ha introdotto un modello per il calcolo delle risorse di personale. Di conseguenza tutti gli UAI operano nelle stesse condizioni in materia di effettivi. L'UFAS esercita la *vigilanza finanziaria* verificando i preventivi annui degli UAI per i costi amministrativi e i conti annui.

Idoneità, esaustività e coerenza della strategia di vigilanza

Vigilanza materiale: dal profilo temporale, l'applicazione degli strumenti di vigilanza si suddivide in due fasi distinte, ossia prima e dopo il 2000. La valutazione varia di conseguenza:

- sino all'anno 2000, l'UFAS ha esercitato un'attività di vigilanza limitata, eseguendo soltanto un controllo materiale della gestione ogni cinque anni. Anche per quanto concerne gli *strumenti di vigilanza preventivi* ha garantito solo in minima parte che l'esecuzione fosse uniforme e conforme alla legge. In questa fase le istruzioni non tenevano conto della giurisprudenza – di cui ci si avvaleva tuttavia in misura sempre maggiore – e non erano aggiornate. Soltanto alla fine degli anni Novanta è stata istituita l'offerta di formazione per il personale degli UAI;

- in seguito all'adozione degli strumenti di vigilanza nel 2000, oggi l'UFAS controlla meglio i compiti centrali degli UAI. Un ulteriore rafforzamento in questo senso risulta dall'intensificazione dei controlli materiali della gestione. Alcuni strumenti presentano tuttora delle lacune e non sono pertanto del tutto significativi. Il problema principale risiede nel fatto che i vari strumenti non sono connessi fra di loro e che i risultati raccolti non sono riassunti in una valutazione materiale globale per ogni UAI. Molto probabilmente le cause sono da ricercare nei singoli strumenti, che non sono il prodotto di una strategia globale dell'UFAS, ma sono stati elaborati separatamente e/o sotto pressioni politiche del momento (p. es. monitoraggio delle nuove rendite). Nella perizia del 2004 per un'esecuzione efficace dell'AI, Schedler e Proeller³⁰ giungono alla conclusione che l'attuale gestione strategica da parte dell'UFAS non è orientata ai risultati né adeguata ai tempi. I diversi aspetti che vengono misurati con i singoli strumenti a disposizione non si fondano su un modello che tenga conto dell'efficacia attesa dall'esecuzione dell'AI.

Come si spiegano le lacune in materia di vigilanza nella seconda metà degli anni Novanta? Nel 1995, ossia all'inizio del periodo dell'indagine, la vigilanza all'interno dell'UFAS era suddivisa in almeno cinque sezioni. Oggigiorno risulta che tale modo di procedere non era del tutto funzionale. Solo nel 2003 è stata istituita la Sezione vigilanza, risolvendo la situazione dal profilo strutturale. Inoltre, nella metà degli anni Novanta le istruzioni dell'UFAS erano obsolete e necessitavano quindi urgentemente di essere aggiornate. Un ulteriore motivo è da ricercare nel fatto che i sistemi EED adottati dagli UAI erano di ben 15 diversi tipi, cosicché la base di dati per il controllo della gestione degli UAI era estremamente ridotta. La Direzione dell'UFAS ha dato la priorità all'aggiornamento delle istruzioni, all'istituzione di un'offerta di formazione e al miglioramento della situazione in materia di dati. Commissionando diverse perizie ha inoltre fatto esaminare le possibilità dell'UFAS di rafforzare la vigilanza nei confronti degli UAI.

Alla fine degli anni Novanta l'UFAS ha iniziato a migliorare gli strumenti di vigilanza esistenti e a elaborarne di nuovi (modello delle risorse, obiettivi di processo e resoconto mensile e trimestrale). Gli sforzi dell'UFAS di uniformare i processi (p.es. unificazione EED, standardizzazione) si sono spesso scontrati con la diffidenza e in parte la resistenza degli UAI, che vi hanno scorto un'ingerenza nell'esecuzione federalistica dell'AI. L'elaborazione e l'applicazione degli strumenti di vigilanza ha pertanto subito dei ritardi e l'UFAS si è trovato in una situazione paradossale: il sistema federalistico gli impediva di intervenire finché non si manifestassero gravi lacune, ma non gli forniva i mezzi necessari per rilevare eventuali mancanze. Per uscire da questa situazione di stallo, l'UFAS avrebbe potuto concentrarsi non sulla vigilanza in materia di esecuzione vera e propria (qualità dell'organizzazione e processi decisionali) ma piuttosto sugli effetti dell'esecuzione dell'AI (obiettivi in materia di effetti e quantificazione).

Vigilanza finanziaria e amministrativa: il modello di calcolo per la dotazione di personale degli UAI consente di applicare le stesse condizioni in tutto il Paese in materia di effettivi. Lo strumento non offre tuttavia la sufficiente flessibilità per la gestione strategica interna degli UAI. I posti messi a disposizione una volta all'anno consentono di ovviare solo in parte a tale problema. In linea di massima, gli UAI

³⁰ Schedler, K., Proeller, I. (2004): Gutachten AHV/IV – Wirkungsorientierter IV-Vollzug, San Gallo, p. 48.

valutano che le risorse di personale sono piuttosto scarse rispetto ai compiti da svolgere. L'allestimento di un conto dettagliato dei costi amministrativi per l'approvazione del budget e del conto annuo degli UAI è considerato poco efficiente e non conforme a una gestione amministrativa moderna.

Efficacia delle attività di vigilanza dell'UFAS

Per valutare l'efficacia dell'attività di vigilanza dell'UFAS, qui di seguito esamineremo se la LAI è stata applicata in modo uniforme e se le decisioni in materia di prestazioni sono state conformi alla legge, ricercando nel contempo se sono stati avviati e portati avanti dei processi di miglioramento interni. Siccome sino all'anno 2000 l'UFAS ha assunto solo limitatamente la funzione di vigilanza materiale, per la seconda metà degli anni Novanta l'efficacia è minima.

I diversi strumenti di vigilanza che l'UFAS ha introdotto dal 2000 offrono agli UAI importanti dati per la gestione strategica interna. In particolare gli UAI hanno sviluppato ulteriormente e applicato di conseguenza il resoconto mensile e trimestrale, nonché gli obiettivi di processo nell'ambito della gestione interna. L'analisi comparativa degli UAI dal profilo di diversi indicatori dell'esecuzione e dell'efficacia stabiliti dall'UFAS consente agli UAI di confrontarsi fra di loro e di situarsi rispetto alla media svizzera. Le conseguenze di questo raffronto sono tuttavia limitate, poiché l'UFAS non fissa alcun obiettivo. Inoltre, l'assenza di sintesi e commenti relativi ai dati pregiudicano l'efficacia dell'attività di vigilanza dell'UFAS.

L'UFAS ha allestito una vasta – e ben frequentata – offerta di formazione per il personale degli UAI. I corsi si sono rivelati di alta qualità e utili sia ai fini dell'acquisizione di conoscenze tecniche da parte dei collaboratori AI sia ai fini di un'interpretazione uniforme della giurisprudenza. Le istruzioni sono aggiornate e sono effettivamente applicate nei processi decisionali in materia di prestazioni AI. Nell'ambito delle rendite, le istruzioni non costituiscono tuttavia uno strumento efficace.

7 Sintesi

Nella parte B, la valutazione riguarda il ruolo dell'UFAS nella vigilanza sull'AI. Le principali conclusioni sono riassunte qui di seguito:

Come valutare le basi legali relative alla vigilanza esercitata dall'UFAS sull'AI?

1. Affidandole la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria e la possibilità di ricorrere a mezzi di repressione, il legislatore ha conferito alla Confederazione competenze molto estese in materia di vigilanza. Queste competenze vanno oltre un semplice controllo dell'esecuzione da parte dei Cantoni. L'attribuzione di competenze così estese è indispensabile, dal momento che la vigilanza esercitata sull'AI deve garantire un'applicazione conforme al diritto e uniforme della complessa procedura decisionale e della vasta gamma di prestazioni nell'ambito dell'esecuzione federalistica.
2. Il legislatore accorda un ampio margine di manovra all'UFAS per quanto concerne l'attuazione della vigilanza. Oltre all'emanazione di istruzioni e alla formazione del personale degli UAI, il legislatore obbliga unicamente la Confederazione a controllare ogni anno, nell'ambito della vigilanza materiale, che gli UAI eseguano correttamente i compiti che sono loro attribuiti. L'UFAS è quindi competente di definire la strategia di vigilanza concreta.

3. Il compito affidato all'autorità cantonale di vigilanza comprende anche la scelta dei responsabili dell'UAI e la regolamentazione dell'organizzazione interna. In materia di vigilanza, le competenze della Confederazione e quelle dei Cantoni sono quindi interconnesse e complementari. Vista questa ripartizione delle competenze, l'UFAS deve contare su un esercizio attivo della vigilanza da parte del Cantone. Al contrario, l'autorità cantonale di vigilanza necessita delle conoscenze specializzate e approfondite fornite dalla vigilanza materiale dell'UFAS per influire sulla gestione e l'organizzazione degli UAI e, se del caso, prendere decisioni concernenti il personale o l'organizzazione. Nella prassi si pongono diversi problemi. Da un lato, gli organi di vigilanza dei Cantoni non hanno accesso a tutti i dati disponibili necessari per la vigilanza. D'altro lato, la delimitazione tra la vigilanza materiale (di competenza della Confederazione) e la vigilanza esercitata sull'organizzazione (di competenza dei Cantoni) è spesso poco chiara e questo porta a volte a lacune nel settore della vigilanza.
4. Con la 3ª revisione dell'AI, la Confederazione ha optato per un'esecuzione decentralizzata dell'AI da parte di UAI autonomi, la cui istituzione è stata delegata ai Cantoni. Contemporaneamente, l'intenzione del legislatore era di riorganizzare l'AVS e l'AI in modo da separarle bene. Occorreva dare all'AI una struttura più autonoma, dal momento che le due assicurazioni sociali si distinguono nettamente dal profilo delle loro prestazioni. I modelli che riuniscono la cassa di compensazione cantonale e l'UAI in un'unica organizzazione con personalità giuridica sono contrari a questa esigenza. Anche il modello dell'unione del personale dell'AVS e dell'AI a livello di direzione non risponde alla volontà del legislatore di separare le due strutture.

Valutazione dell'attuazione della vigilanza da parte dell'UFAS

5. Fino al 2000, l'UFAS ha esercitato solo una vigilanza materiale limitata sull'esecuzione dell'AI. Nell'ambito degli strumenti retrospettivi, disponeva unicamente del rapporto materiale di gestione allestito ogni cinque anni. Inoltre, questo strumento era noto per le sue lacune.³¹ Per quanto riguarda gli strumenti preventivi, essi non garantivano a sufficienza un'esecuzione uniforme e conforme al diritto. Le istruzioni non erano più aggiornate. L'offerta di formazione per il personale degli UAI è stata sviluppata solo alla fine degli anni Novanta. Dal 2000, l'UFAS ha rafforzato la sua funzione di vigilanza materiale introducendo nuovi strumenti e migliorando quelli vecchi. Alcuni strumenti sono ancora lacunosi, ciò che ne limita la pertinenza. Attualmente, il problema cruciale risiede nel fatto che gli strumenti non sono coordinati nell'ambito di una strategia globale di vigilanza materiale. I risultati della vigilanza non sono quindi raccolti in modo da dare una visione d'insieme che consenta di effettuare la valutazione tecnica di un UAI.
6. Nell'ambito della vigilanza amministrativa, l'UFAS ha introdotto alla fine degli anni Novanta un modello di calcolo delle risorse in materia di personale degli UAI. Per quanto concerne la ripartizione delle risorse umane destinate all'esecuzione dell'AI, questo modello di ripartizione crea condizioni uniformi per tutto il territorio svizzero. Costituisce indubbiamente una buona

³¹ Ernst & Young (2000).

base per una ripartizione proporzionale delle risorse in materia di personale tra gli UAI cantonali.

7. L'UFAS esercita la sua funzione di vigilanza finanziaria approvando ogni anno il budget e i conti annuali relativi alla gestione amministrativa. L'obbligo di presentare a questo scopo un budget dettagliato è poco efficace e non risponde al bisogno di una gestione amministrativa moderna.

Valutazione degli effetti della vigilanza esercitata dall'UFAS

8. La presente inchiesta ha cercato di chiarire se la vigilanza ha consentito di uniformare l'esecuzione dell'AI e di garantire la conformità alla legge delle decisioni di concessione di prestazioni. Fino al 2000, l'UFAS ha esercitato poco la sua funzione di vigilanza sull'esecuzione dell'AI; di conseguenza, si può ritenere che gli effetti sono stati minimi nella seconda metà degli anni Novanta.
9. Dal 2000, l'UFAS ha rafforzato la sua attività di vigilanza. A causa delle lacune menzionate nel numero 5 di cui sopra, gli effetti di questo cambiamento della prassi nell'esercizio della vigilanza non rispondono alle aspettative. Inoltre, i dati provenienti dalla vigilanza attualmente disponibili e il confronto trasversale degli UAI effettuato dall'UFAS consentono solo un confronto orizzontale e basato sulla media svizzera. Mancano gli obiettivi quantificati dell'efficacia.³² La vigilanza esercitata dall'UFAS non risponde quindi agli obiettivi di una gestione amministrativa fondata sull'efficacia.
10. Grazie all'offerta di formazione estesa e ben frequentata, l'UFAS adempie la sua missione in materia di formazione dei collaboratori dell'AI. L'effetto raggiunto nel settore preventivo è quindi positivo. L'offerta di formazione contribuisce a migliorare le conoscenze specifiche dei collaboratori. Contribuisce a una prassi decisionale conforme al diritto e uniforme. Le istruzioni sono aggiornate e utilizzate nella procedura decisionale di concessione di prestazioni dell'AI.

I principali risultati di questa parte della valutazione sono i seguenti:

- Fino al 2000, la vigilanza esercitata dall'UFAS non aveva praticamente alcun effetto dal profilo dell'esecuzione uniforme dell'AI e della conformità al diritto delle decisioni relative alle prestazioni.
- Il rafforzamento della vigilanza esercitata dall'UFAS non ha avuto gli effetti sperati. Questo deriva in particolare dal fatto che gli strumenti non sono coordinati nell'ambito di una strategia globale di vigilanza sull'AI. Inoltre, l'UFAS non ha stabilito obiettivi di efficacia per quanto concerne l'attività degli UAI, in modo che non può esercitare una vigilanza fondata sull'efficacia.
- La ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni della vigilanza sull'esecuzione dell'AI non è stata disciplinata in modo sufficientemente dettagliato e la cooperazione lascia a desiderare.

³² Gli obiettivi di processo costituiscono tuttavia un'eccezione.

Parte C: Processo legislativo

8 Situazione iniziale e concezione della valutazione

La parte C riguarda il modo in cui l'UFAS ha svolto la sua missione di sviluppo del diritto nell'ambito della 4^a e della 5^a revisione dell'AI, tenendo conto dell'evoluzione che caratterizza già da tempo l'ambiente medico, sociale ed economico dell'AI e dell'aumento del numero di rendite che si osserva da anni. La tabella 3 illustra i due settori al centro dell'inchiesta:

Tabella 3

Oggetti della valutazione, questioni e criteri di valutazione

Strategie e attività di sviluppo del diritto da parte dell'UFAS		
Domande (numero 10)	Criteri di valutazione	Dati utilizzati
Come utilizza l'UFAS il suo margine di manovra nelle revisioni della legislazione?	Descrizione	Interviste, documenti
Come valutare la collaborazione dell'UFAS con gli attori esterni?	Metodo di collaborazione, calendario	
Su quali basi l'UFAS sviluppa il diritto? Dispone delle basi scientifiche necessarie a questo scopo?	Descrizione	

Priorità normative fissate dall'UFAS		
Domanda (numero 11)	Criteri di valutazione	Dati utilizzati
Come ha reagito l'UFAS, dal profilo normativo, ad alcune importanti evoluzioni dell'AI, in particolare all'aumento del numero di beneficiari di rendite?	Fattori di aumento del numero di rendite AI, CPA	Documenti

9 Legislazione sull'AI e basi legali

Le caratteristiche principali della 3^a, 4^a e 5^a revisione dell'AI, riassunte a titolo di introduzione, consentono di evidenziare i compiti legislativi che spettano all'UFAS:

- La 3^a revisione, entrata in vigore il 1° gennaio 1992, era integrata in un progetto di revisione più vasto, vale a dire il «secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni». Si trattava in primo luogo di introdurre l'attuale organizzazione relativa al funzionamento dell'assicurazione e agli UAI cantonali. La procedura di consul-

tazione è stata avviata e diretta dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e non dal Dipartimento federale dell'interno (DFI).³³

- Inizialmente, la 4^a revisione dell'AI doveva essere realizzata in due tappe. I lavori di revisione sono iniziati nel 1995 e il messaggio all'attenzione del Parlamento è stato adottato nel giugno del 1997. Dal momento che la prima parte è stata respinta in votazione popolare³⁴ nel giugno del 1999, il Consiglio federale ha deciso di riunire in un solo progetto tutti i provvedimenti – ad eccezione della soppressione del quarto di rendita – della prima parte respinta e i diversi punti previsti per la seconda tappa. Il messaggio all'attenzione del Parlamento è stato adottato nel febbraio del 2001. La revisione è entrata in vigore il 1° gennaio 2004.
- Il primo annuncio ufficiale della 5^a revisione dell'AI risale al 26 maggio 2003.³⁵ La procedura di consultazione è stata avviata alla fine di settembre del 2004. Attualmente sono in corso i lavori di redazione del messaggio definitivo. La sua entrata in vigore è prevista per il 1° gennaio 2007 al più presto.³⁶

Conformemente all'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI), l'UFAS è incaricato in particolare di sviluppare la legislazione del settore dell'AI. Secondo le disposizioni dell'ordinanza, l'UFAS deve assumere le funzioni seguenti nell'ambito del processo legislativo:

- preparazione delle decisioni volte a garantire una politica coerente delle assicurazioni sociali nel proprio ambito di competenze;
- preparazione per le istanze politiche delle basi decisionali e della documentazione necessaria sulla sicurezza sociale;
- promovimento della ricerca nel settore;
- informazione e consulenza nel settore delle assicurazioni sociali;
- promovimento della collaborazione tra le cerchie interessate nel settore delle assicurazioni sociali;
- coordinamento e armonizzazione delle varie misure sia nel suo settore di competenze sia con le ulteriori misure sociopolitiche della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni.

10 Strategie e attività nel settore legislativo

Questo numero è dedicato alle strategie attuate dall'UFAS nel settore dello sviluppo del diritto. Affronta in particolare la ripartizione delle competenze, l'avvio e lo svolgimento delle revisioni della legislazione, il ricorso a fattori esterni all'amministrazione e le basi (scientifiche) considerate per lo sviluppo del diritto. Le conside-

³³ I numeri seguenti si concentrano di conseguenza sulla 4^a e sulla 5^a revisione dell'AI.

³⁴ L'Associazione svizzera dei paraplegici e l'Associazione svizzera degli invalidi avevano in precedenza lanciato un referendum contro la soppressione del quarto di rendita.

³⁵ DFI/UFAS: l'assicurazione invalidità di fronte all'aumento del numero di casi di invalidità, documentazione, incontro con la stampa del 26 maggio 2003 (Isola di Saint-Pierre).

³⁶ Sicurezza sociale 5/2004, p. 272.

razioni espone nel presente numero sono basate sull'analisi dei documenti e sui colloqui con esperti. L'elenco delle persone sentite è allegato al presente rapporto.

10.1 Ripartizione delle competenze

Conformemente agli articoli 160 capoverso 1 e 181 Cost., in combinato disposto con gli articoli 6 e 62 LParl, ciascun membro del Parlamento, gruppo parlamentare, Commissione parlamentare e Cantone hanno il diritto d'iniziativa e sono competenti di adottare, modificare o abrogare disposizioni legali. L'esecutivo assume un ruolo preponderante nella formazione delle leggi nell'ambito della fase preliminare della procedura legislativa. Il Consiglio federale dirige questa fase preliminare e sottopone disegni di legge all'Assemblea federale. La redazione dei disegni di legge è in generale affidata a specialisti che fanno parte dell'amministrazione o a commissioni di esperti generalmente istituite dal capo del dipartimento interessato.³⁷

Nel DFI, il coordinamento del settore della sicurezza sociale è garantito dall'UFAS conformemente all'articolo 11 OOrg-DFI. L'OOrg-DFI è entrata in vigore il 1° gennaio 2000. All'interno dell'ufficio, dal 1999 il servizio *Progetti e compiti speciali* del settore Assicurazione per l'invalidità è responsabile, tra gli altri compiti, della direzione dei progetti legislativi concernenti l'AI. In precedenza non c'era un'unità organizzativa incaricata in modo specifico del settore legislativo. Ciò nonostante, già prima dell'entrata in vigore dell'OOrg-DFI, una collaboratrice del settore Assicurazione per l'invalidità era incaricata della preparazione dei testi legislativi. Per quanto riguarda il contenuto, altre persone provenienti da diversi ambiti del settore Assicurazione per l'invalidità contribuivano ai lavori legislativi. Le persone incaricate di attuare la revisione e di vigilare sull'esecuzione della legge devono contribuire anche allo sviluppo del diritto. Inoltre, l'UFAS è sostenuto dal suo Centro di competenze Analisi fondamentali che comporta i settori Ricerca e sviluppo, Statistica e Matematica (cfr. n. 10.4). I progetti di revisione sono redatti in stretta collaborazione tra la direzione del settore Assicurazione per l'invalidità e la direzione dell'UFAS.

Anche il Consiglio federale è sostenuto da un organo consultivo e extraparlamentare. Nomina la *Commissione federale dell'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità* (Commissione AVS/AI; art. 73 cpv. 1 LAVS) che è una commissione extraparlamentare. Quest'ultima è in primo luogo incaricata di dare il suo preavviso al Consiglio federale sull'esecuzione e lo sviluppo dell'AVS e dell'AI (art. 73 cpv. 2 LAVS). Conformemente agli articoli 73 LAVS e 65 LAI, questa Commissione deve comprendere, in adeguata proporzione, rappresentanti degli assicurati, delle associazioni economiche svizzere, degli istituti di assicurazione, degli andicappati e dell'aiuto gli invalidi, della Confederazione e dei Cantoni. Può istituire sottocommissioni per trattare affari particolari, cosa che ha fatto istituendo la *Sottocommissione AI* per trattare questioni legate al settore dell'assicurazione per l'invalidità.

La fase preliminare della procedura legislativa si svolge nel seguente modo: l'UFAS elabora un progetto per la procedura di consultazione. In generale, segue la via usuale, vale a dire Sottocommissione AI, Commissione AVS/AI e consultazione degli uffici. In seguito, il DFI sottopone il progetto destinato alla consultazione al

³⁷ Häfelin U.; Haller, W. (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurigo, p. 526 segg.

Consiglio federale e gli chiede di autorizzarlo ad avviare la procedura di consultazione. Al termine della procedura di consultazione, la tappa seguente consiste nella redazione del messaggio definitivo. Come per il progetto posto in consultazione, il messaggio segue la stessa via ed è sottoposto alle stesse istanze del progetto. Solo allora il Consiglio federale può adottare il messaggio all'attenzione del Parlamento e porre quindi termine alla fase preliminare della procedura legislativa.³⁸

10.2 Avvio e svolgimento delle revisioni della legislazione

La 4^a revisione dell'AI è stata chiesta in primo luogo dalle organizzazioni di disabili e da alcuni ambienti parlamentari. La mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati del 28 settembre 1994 (94.3377) ha chiesto al Consiglio federale di prendere provvedimenti per consolidare finanziariamente l'AI e per uniformare la sua esecuzione. Essa si è concentrata principalmente su aspetti legati alla procedura e all'organizzazione dell'AI. Già nel 1992, la Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili aveva redatto all'attenzione dell'UFAS un documento contenente 20 proposte di riorganizzazione dei principi della LAI nel settore delle prestazioni individuali.³⁹ Disponendo di tempo sufficiente, l'UFAS ha potuto esaminare queste proposte in modo approfondito e svilupparle. Alla fine del 1995, il DFI ha incaricato l'UFAS di elaborare all'attenzione del Consiglio federale un rapporto sui punti essenziali e i provvedimenti previsti dalla 4^a revisione dell'AI. Il rapporto proponeva di procedere alla revisione in due fasi.⁴⁰ Il rifiuto della prima parte in occasione della votazione popolare del giugno 1999 ha fortemente rallentato il processo legislativo. Più di otto anni separano in effetti l'inizio dei lavori alla fine del 1995 dall'entrata in vigore, il 1° gennaio 2004, della 4^a revisione dell'AI.

I dibattiti parlamentari sulla 4^a revisione dell'AI erano ancora in corso quando le Commissioni della sicurezza sociale e della sanità delle due Camere hanno presentato, alla fine del 2002 e all'inizio del 2003, mozioni che obbligavano il Consiglio federale a valutare l'efficacia dei provvedimenti presi nell'ambito della 4^a revisione dell'AI e a far fronte all'aumento costante dei tassi di rendita mediante provvedimenti da introdurre in occasione di una nuova revisione.⁴¹ Parallelamente, la pressione politica sul DFI diventava sempre più forte. I partiti borghesi chiedevano al DFI di porre rapidamente in consultazione la 5^a revisione dell'AI per esercitare un controllo più rigoroso sulle prestazioni e lottare contro gli abusi.⁴² Il tema dei falsi o pseudo-invalidi è in effetti salito alla ribalta. Il 21 maggio 2003, il Consiglio federale ha incaricato il DFI di avviare immediatamente la 5^a revisione dell'AI e di preparare un progetto per la procedura di consultazione. Il 26 maggio 2003, in occasione di un incontro con la stampa sull'Isola di Saint-Pierre, il consigliere federale Couchepin ha informato il pubblico per la prima volta sulla 5^a revisione dell'AI. In precedenza,

³⁸ Sicurezza sociale 5/2005.

³⁹ DOK (1992): 4. IVG-Revision. Vorschläge einer DOK-Arbeitsgruppe zu einer grundlegenden IV-Revision, Berna.

⁴⁰ La determinazione delle priorità normative è affrontata nel n. 11.

⁴¹ Mozione del 4 novembre 2002 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati (02.3639) e mozione del 20 febbraio 2003 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (03.3011).

⁴² Cfr. in particolare la mozione del gruppo dell'Unione democratica di Centro «Lotta contro i falsi invalidi» del 20 giugno 2003 (03.3412).

un gruppo di cinque esperti dell'UFAS era stato costituito per sviluppare il più rapidamente possibile le linee direttrici di questa revisione, basandosi sugli orientamenti definiti dal capo del dipartimento. Contrariamente a quanto era avvenuto per la 4ª revisione dell'AI, l'UFAS disponeva di un margine di manovra molto ristretto per l'elaborazione del progetto di 5ª revisione dell'AI. Si è dovuto adeguare la procedura preliminare a causa della mancanza di tempo. Al termine della procedura di consultazione, l'UFAS ha istituito tre gruppi di lavoro formati da esperti interni e esterni incaricati di preparare il contenuto del messaggio corrispondente. Dal momento che il Consiglio federale intendeva adottare il messaggio relativo alla 5ª revisione dell'AI prima della pausa estiva 2005, non sarà senz'altro più possibile sottoporre il progetto di messaggio alla Sottocommissione AI.

10.3 Ricorso a attori esterni all'amministrazione

La partecipazione di attori esterni all'amministrazione allo sviluppo del diritto ha luogo principalmente nell'ambito della collaborazione con i membri della Commissione AVS/AI e in occasione della procedura di consultazione. Secondo il parere dei rappresentanti dell'UFAS e degli attori esterni all'UFAS, la Commissione AVS/AI non assume il suo ruolo nel senso di un organo strategico e non contribuisce affatto a lanciare nuovi temi. Anche se la incarica in primo luogo di dare il suo parere sull'applicazione e sull'ulteriore sviluppo dell'assicurazione per l'invalidità, l'articolo 73 capoverso 2 LAVS le consentirebbe di essere più attiva in materia.

In occasione della 4ª revisione dell'AI, gruppi di esperti comprendenti attori esterni erano già stati istituiti nel corso di una fase precoce della procedura preliminare. Nessun attore esterno ha invece partecipato alla redazione del progetto di 5ª revisione dell'AI per la procedura di consultazione. Solo al termine della procedura di consultazione sono stati formati gruppi di lavoro che comprendevano diversi attori esterni all'amministrazione per la redazione del messaggio del Consiglio federale. Questa procedura ha lo scopo di dare una base il più ampia possibile ai diversi elementi della revisione prima della fase dei dibattiti parlamentari.

Le organizzazioni di disabili ritengono che la loro partecipazione agli organi esistenti (Commissione AVS/AI, Sottocommissione AI) sia positiva. La delegazione che rappresenta le organizzazioni di disabili nell'ambito della Sottocommissione AI si impegna sempre molto nella trattazione degli oggetti. Dal canto suo, l'UFAS apprezza questo contributo che ritiene prezioso per la procedura preliminare. Le organizzazioni di disabili criticano invece il fatto che, fuori degli organi esistenti, non partecipano in modo sufficientemente sistematico e trasparente allo sviluppo del diritto. Deplorano l'assenza di un organo strategico costituito da gruppi di attori esterni all'amministrazione incaricato di fornire un sostegno sistematico all'UFAS, grazie alla costante osservazione dello sviluppo dell'AI e alle proposte di soluzioni tempestive.

Fino a poco tempo fa, gli UAI non partecipavano affatto al processo legislativo. Alla fine degli anni Novanta, le controversie materiali e personali tra gli UAI e l'UFAS si sono aggravate al punto da impedire qualsiasi collaborazione in occasione della 4ª revisione dell'AI e nel frattempo di tenere conto nello sviluppo del diritto dell'esperienza pratica delle unità incaricate della sua esecuzione. I rapporti si sono tuttavia distesi e sono migliorati dopo il cambiamento di personale al vertice del

settore Assicurazione per l'invalidità. Gli UAI sono stati integrati nei gruppi di lavoro nell'ambito della 5ª revisione dell'AI.

10.4 Le basi (scientifiche) considerate per lo sviluppo del diritto

L'UFAS dispone, da quasi cinque anni, di un Centro di competenze Analisi fondamentali. Esso include i settori Matematica, Statistica e Ricerche e sviluppo (quest'ultimo settore, istituito nel 1995, è stato integrato nel Centro di competenze). Il compito del Centro di competenze Analisi fondamentali è di istituire e analizzare costantemente le basi degli sviluppi futuri. A questo scopo, elabora statistiche e modelli e sviluppa metodi e scenari. Il Centro di competenze costituisce una risorsa interna per gli altri settori dell'UFAS. Il settore Ricerca e sviluppo è incaricato della pianificazione, dell'aggiudicazione e della trattazione dei mandati esterni dei settori di attività dell'UFAS nonché della trattazione delle questioni di politica sociale generale. Il settore Assicurazione per l'invalidità può inoltre ordinare perizie e studi. Il Programma nazionale di ricerca (PNR) 45 *Problemi dello Stato sociale Svizzera* – lanciato dal Consiglio federale nel 1998 – costituisce un'altra fonte di basi scientifiche. Il capo del settore Ricerca e sviluppo dell'UFAS ha diretto il Comitato di direzione responsabile del Programma. Il Programma, per il quale erano stati destinati 10 milioni di franchi, conteneva tra l'altro un modulo dedicato ai disabili e agli invalidi. I progetti di ricerca sono iniziati nel 2000/2001 e si sono conclusi nel 2003/2004.

In confronto ai settori coperti da altre assicurazioni, in particolare l'assicurazione malattie o l'assicurazione per la vecchiaia, l'UFAS ha ordinato pochi studi nel settore dell'AI e dell'invalidità. Dal 1999, sono stati realizzati 11 studi per conto del settore Ricerca e sviluppo.⁴³ Questi lavori affrontano l'AI nell'ottica globale della politica sociale. Prima del 1999, nessun progetto di ricerca concernente il settore dell'invalidità era stato realizzato nell'ambito del settore Ricerca e sviluppo.

Nel corso di questi ultimi anni, il settore Assicurazione per l'invalidità ha sfruttato poco le risorse di ricerca interne del settore Ricerca e sviluppo. Non ha inoltre proposto temi per progetti di ricerca che avrebbero potuto essere realizzati nell'ambito del PNR 45. Dal 1996, il settore Assicurazione per l'invalidità ha invece coordinato diverse perizie, dedicate principalmente a questioni procedurali e organizzative dell'AI.

Considerata questa situazione, va constatato che sono state prese in considerazione poche basi scientifiche per lo sviluppo del diritto. Il progetto di 4ª revisione dell'AI fa riferimento a studi scientifici solo in modo marginale.⁴⁴ Inoltre, per quanto concerne i processi decisionali degli UAI, non è stato possibile tener conto di dati statistici differenziati perché, prima del 2000, non venivano rilevati dall'UFAS in modo sistematico (cfr. n. 6.1.2). I progetti relativi alla 4ª revisione dell'AI si basano in primo luogo su statistiche concernenti l'evoluzione dei costi dell'AI elaborate

⁴³ Nello stesso periodo di tempo, circa 50 studi sono stati realizzati nel settore dell'assicurazione malattie. Le pubblicazioni del settore Ricerca e sviluppo dell'UFAS sono elencate nel sito Internet seguente:
<http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/f/index.htm>.

⁴⁴ Consiglio federale (2000), p. 14 segg.

dall'UFAS.⁴⁵ La 5ª revisione dell'AI è invece essenzialmente basata su dati statistici differenziati e, rispetto alla 4ª revisione, fa riferimento a un numero più importante di basi scientifiche.⁴⁶ Il progetto posto in consultazione menziona diversi studi che sono stati considerati per spiegare la problematica dell'aumento delle rendite versate dall'AI.

11 Sviluppo materiale del diritto

Questo numero è dedicato al contributo dell'UFAS allo sviluppo della legislazione sull'AI e risponde principalmente alla domanda su come questo ufficio ha reagito, dal profilo normativo, ad alcune evoluzioni importanti osservate nel corso di questi ultimi anni. Dal momento che la maggior parte delle spese dell'AI – circa il 60 per cento – riguarda le rendite, l'esame si concentra sul problema dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI.⁴⁷ La crescita dell'effettivo di beneficiari di rendite AI è un fenomeno noto da tempo.

Il numero 11.1 mostra, a titolo di introduzione, l'importanza accordata dall'UFAS all'aumento del numero di rendite nell'ambito dello sviluppo della legislazione. Il numero 11.2 presenta i provvedimenti presi dall'UFAS nell'ambito della 4ª e della 5ª revisione dell'AI per reagire ad alcuni aspetti dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI.

11.1 Importanza accordata all'aumento del numero di rendite nell'ambito delle revisioni dell'AI

Anche se i dati disponibili alla metà degli anni Novanta permettevano già di prevedere l'esplosione delle rendite, l'UFAS ha accordato un'importanza marginale a questo problema nell'ambito della 4ª revisione dell'AI e non ha sviluppato una strategia di base corrispondente. Il rapporto concernente le caratteristiche e i punti essenziali della prima parte della 4ª revisione del novembre 1996 non affronta il problema dell'aumento del numero di rendite. L'UFAS voleva risolvere i problemi finanziari intervenendo principalmente sulle entrate (trasferimento di capitale e dei contributi per le indennità per perdita di guadagno all'AI), mediante provvedimenti di risparmio (soppressione del quarto di rendita e delle rendite complementari) e con una prima serie di provvedimenti per controllare i costi. Altri provvedimenti, soprattutto nel settore delle prestazioni individuali, erano stati giudicati meno urgenti e si era previsto di integrarli nella seconda parte della 4ª revisione dell'AI.

Dal momento che la prima parte è stata respinta in votazione popolare nel giugno del 1999, tutti i provvedimenti – ad eccezione della soppressione del quarto di rendita – della prima parte respinta e i diversi punti che in origine erano previsti per la seconda tappa della revisione sono stati riuniti in un solo progetto. Il progetto del giugno 2000 posto in consultazione menzionava solo marginalmente *la crescita del numero di rendite versate dall'AI*. Il messaggio contiene un breve capitolo sull'evoluzione delle spese nel settore delle rendite e sulle possibili cause di questo aumento. Secondo

⁴⁵ Consiglio federale (1996), Consiglio federale (2000).

⁴⁶ Consiglio federale (2004), p. 18 segg.

⁴⁷ UFAS (2004).

l'UFAS, i dati e gli elementi di spiegazione disponibili al momento della preparazione della 4ª revisione dell'AI consentivano di capire solo parzialmente il fenomeno dell'aumento del numero di beneficiari di rendite AI. L'UFAS voleva evitare di fondare il suo ragionamento su speculazioni e supposizioni e riteneva che fosse indispensabile procedere a studi approfonditi per chiarire le questioni ancora aperte.⁴⁸

Per venire a capo dei problemi finanziari dell'AI, l'UFAS ha continuato a ricorrere unilateralmente a provvedimenti che agivano sulle spese (come la soppressione delle rendite complementari o delle rendite per casi di rigore) o che consentivano di migliorare la struttura e la procedura dell'AI (come l'introduzione degli SMR). Per quanto concerne lo sviluppo delle prestazioni, il progetto privilegiava l'introduzione di un'indennità di assistenza e rinunciava in ampia misura a sviluppare i provvedimenti volti a migliorare in modo mirato l'integrazione professionale dei disabili. Già all'epoca, attori esterni all'amministrazione come la CUIAI e la Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili (DOK) avevano sottolineato l'aumento inquietante del numero di rendite versate dall'AI nei pareri espressi durante la procedura di consultazione, ritenendo che fosse indispensabile sviluppare strategie per lottare contro la tendenza all'esclusione professionale.⁴⁹ In occasione della consultazione degli uffici, il Segretariato di Stato dell'economia (Seco) ha proposto di riservare maggiore attenzione al problema dell'aumento del numero di nuove rendite e di formulare strategie coerenti per affrontarlo.⁵⁰

Solo nell'ambito della 5ª revisione dell'AI, il problema dell'aumento delle rendite versate dall'AI è stato affrontato nei dettagli. Il progetto prevede un freno del 10 per cento all'aumento del numero di nuove rendite come obiettivo generale. Quando ha annunciato l'avvio della 5ª revisione dell'AI nel maggio del 2003, il consigliere federale Couchepin ha definito per la prima volta prioritario il tema dell'aumento del numero di beneficiari di rendite AI. Da allora, questo tema è salito alla ribalta. Contrariamente a quanto era avvenuto per la 4ª revisione dell'AI, i provvedimenti annunciati riguardano principalmente l'ottimizzazione mirata delle prestazioni in vista di una rapida reintegrazione professionale dei disabili.

11.2 Reazione ad alcuni aspetti del problema

Partendo da un'analisi della letteratura specializzata, il CPA ha redatto un rapporto che menziona i principali fattori che contribuiscono all'aumento del numero di rendite versate dall'AI.⁵¹ Il rapporto distingue due tipi di fattori che portano all'aumento del numero di rendite, vale a dire i fattori esogeni, legati all'ambiente sociale ed economico dell'AI, e i fattori endogeni che rientrano nella sfera d'influenza dell'assicurazione stessa. Affronta i fattori endogeni indicando le quattro dimensioni seguenti: *lunga procedura di istruzione delle domande AI, lacune nel settore dell'integrazione professionale, esecuzione cantonale sotto la vigilanza della Confederazione e ampia gamma di prestazioni e cerchia di destinatari estesa*. In totale, 23 fattori che contribuiscono all'aumento del numero di rendite sono stati attribuiti a queste quattro dimensioni.

⁴⁸ Proposta del DFI al Consiglio federale del 13 giugno 2003.

⁴⁹ DOK (2000): Vernehmlassung zur 4. IVG-Revision, p. 10 segg.; CUIAI (2000): 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Stans, p. 11 segg.

⁵⁰ Proposta del DFI al Consiglio federale del 13 giugno 2003.

⁵¹ Controllo parlamentare dell'amministrazione (2005).

Per ognuna di esse, il presente rapporto espone i provvedimenti proposti dall'UFAS nell'ambito della 4^a e della 5^a revisione dell'AI alla luce di questi fattori.⁵² I progetti posti in consultazione relativi alla 4^a (prima e seconda parte) e alla 5^a revisione dell'AI hanno essenzialmente consentito di constatare il contributo dell'UFAS allo sviluppo del diritto. La legge federale sull'assicurazione per l'invalità (modifica del 21 marzo 2003) consente di constatare i provvedimenti adottati dal Parlamento.⁵³ L'importanza accordata varia da un provvedimento all'altro. Alcuni fattori sono stati affrontati in modo piuttosto sommario, mentre altri sono stati sviluppati nei dettagli. Per questo motivo, l'elenco dei provvedimenti è ogni volta seguito da un breve capoverso che spiega brevemente la questione della priorità loro accordata.

11.2.1 1^a dimensione: lunghe procedure di istruzione delle domande AI

Una categoria di problemi importante messa in evidenza dal rapporto del CPA riguarda le lacune nell'istruzione delle domande AI. Viene incoraggiato il versamento di rendite a scapito degli sforzi di integrazione professionale delle persone interessate. Secondo il CPA, in questa categoria rientrano sei fattori che sono enumerati nella tabella 4.

Tabella 4

Problemi riscontrati nella 1^a dimensione e provvedimenti corrispondenti nelle revisioni

Problemi della 1 ^a dimensione: Lunga procedura di istruzione delle domande	Provvedimenti		
	4 ^a revisione dell'AI		5 ^a revisione dell'AI
	Progetti posti in consultazione (contributo dell'UFAS)	Legge federale sull'AI	Progetto posto in consultazione (contributo dell'UFAS)
A: Annuncio tardivo all'AI			X
B: Lunga procedura	x	x	x
C: Problemi di coordinamento con altri istituti di assicurazione	x (AD, AS)	x (AD, AS)	x (AINF, AIGM)
D: Medicalizzazione dei casi di assicurazione la cui causa non è chiara	x	x	x
E: Protezione giuridica estesa degli assicurati	x		x
F: Ampio margine di apprezzamento dei responsabili dell'esecuzione	x	x	

AD: assicurazione contro la disoccupazione, AS: aiuto sociale, AINF: assicurazione contro gli infortuni, AIGM: assicurazione di indennità giornaliera di malattia.

Le crocette in grassetto indicano in quali settori sono stati presi provvedimenti prioritari.

⁵² Dal momento che le dimensioni e i fattori identificati sono stati affrontati nel dettaglio nel rapporto del CPA, non sono più approfonditi qui.

⁵³ Consiglio federale (1996); Consiglio federale (2000); Consiglio federale (2004).

La tabella di cui sopra mostra quali fattori hanno dato luogo a provvedimenti nell'ambito delle revisioni. Le colonne relative ai progetti posti in consultazione mostrano il contributo scientifico dell'UFAS. Questi provvedimenti sono oggetto delle spiegazioni qui di seguito, mentre le parentesi rimandano ai fattori interessati. Infine sono trattate le priorità che l'UFAS ha accordato loro nell'ambito delle revisioni.

Provvedimenti previsti dalle revisioni

I provvedimenti previsti dall'UFAS nell'ambito dei progetti di 4^a revisione per la procedura di consultazione concernenti i problemi legati alla *lunga procedura di istruzione delle domande AI* sono elencati qui di seguito. Tutti questi provvedimenti sono stati ripresi nella legge.

- Dall'inizio del 2005 sono operativi i servizi medici regionali (SMR). Il loro compito consiste nel sostenere gli UAI nell'esame delle condizioni mediche che danno diritto a provvedimenti d'integrazione o rendite. Se necessario, gli SMR possono procedere loro stessi a esami medici degli assicurati. L'istituzione di questi SMR deve portare a un'uniformazione degli esami medici e a una valutazione qualitativamente migliore e più rapida delle domande di prestazioni. In origine, il progetto posto in consultazione prevedeva di sostituire i servizi medici esistenti con un servizio medico organizzato dalla Confederazione. Alla fine, in base alla soluzione scelta (art. 59 LAI in combinato disposto con l'art. 47 cpv. 3 OAI), gli UAI istituiscono SMR che sono posti sotto la sorveglianza tecnica dell'UFAS. (Fattori B, D e F);
- conformemente all'articolo 68^{bis} capoverso 1 LAI, tutti i Cantoni hanno istituito organi di cooperazione interistituzionale tra l'AI, l'AD e l'aiuto sociale. Lo scopo di questo provvedimento è di mantenere la capacità al guadagno residua e di promuovere l'integrazione professionale delle persone interessate mediante la collaborazione interistituzionale. Inoltre, i capoversi 2 e seguenti dell'articolo 68^{bis} costituiscono una base legale federale che migliora lo scambio di dati tra le assicurazioni sociali. (Fattori C e B);
- la procedura di audizione è stata sostituita da una procedura di opposizione per migliorare la protezione giuridica all'interno dell'amministrazione. Deve inoltre consentire di sgravare le autorità giudiziarie – in particolare le istanze di ricorso cantonali – dando la possibilità di risolvere molti casi a livello amministrativo senza dover implicare i tribunali. Questo provvedimento era stato menzionato nel progetto di 4^a revisione dell'AI posto in consultazione ma è stato attuato nell'ambito dell'introduzione della parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (art. 52 LPG) e di conseguenza non è più stato menzionato nel messaggio concernente la 4^a revisione dell'AI. (Fattori B e E).

Per quanto concerne i problemi legati alla procedura di istruzione delle domande, il progetto dell'UFAS di 5^a revisione dell'AI e il progetto specifico «Procedura nell'AI» posti in consultazione propongono le modifiche seguenti:

- potranno essere avviati progetti pilota di istituzione di un sistema di individuazione tempestiva e di seguito delle persone la cui capacità lavorativa è totalmente o parzialmente limitata a causa di una malattia. Questi provvedimenti devono in primo luogo contribuire a fare in modo che le persone inte-

ressate possano mantenere il loro posto di lavoro o, se questo non è possibile, di metterle rapidamente in contatto con il sistema di prestazioni competente. (Fattori A e C);

- in futuro gli assicurati potranno ricevere prestazioni unicamente dal momento del deposito della domanda presso l'AI e non più retroattivamente a partire dalla data di inizio dell'incapacità lavorativa, spesso anteriore di diversi anni. L'obiettivo di questo provvedimento è di spingere gli assicurati colpiti da una malattia di lunga durata ad annunciarsi il più presto possibile all'AI. (Fattore A);
- la valutazione medica dell'incapacità lavorativa verrà fatta unicamente dai medici AI degli SMR per separare sistematicamente le competenze tra i medici curanti e i medici dell'assicurazione sociale. Questo nuovo provvedimento deve consentire di migliorare l'obiettività della valutazione dell'incapacità lavorativa e di accelerare la procedura. (Fattori B e D);
- il numero elevato di opposizioni registrato nel 2003 ha mostrato che la soppressione della procedura di audizione preliminare non ha migliorato l'accettazione delle decisioni degli UAI. Si prevede di sostituire l'attuale procedura di opposizione con la procedura di preavviso precedentemente in vigore e di introdurre una modesta partecipazione obbligatoria alle spese procedurali per le controversie relative alle prestazioni dell'AI. Lo scopo di questo provvedimento è di migliorare l'accettazione da parte degli assicurati delle decisioni negative degli UAI. (Fattori B e E).

Priorità fissate nei due progetti di revisione

Per quanto concerne i problemi legati alle lunghe procedure di istruzione delle domande AI, la 4^a revisione dell'AI dava una priorità elevata ai provvedimenti di ottimizzazione delle procedure di istruzione delle domande di prestazioni AI. L'istituzione degli SMR è il provvedimento chiave proposto dall'UFAS.

In occasione della 5^a revisione dell'AI, l'attenzione si è spostata sui processi che precedono l'entrata nel sistema dell'AI. Il sistema di individuazione tempestiva e di seguito delle persone la cui capacità lavorativa è totalmente o parzialmente limitata a causa di malattia costituisce il provvedimento chiave di questo progetto. Rispetto al progetto di 5^a revisione dell'AI posto in consultazione, il Consiglio federale intende rafforzare questo orientamento introducendo il sistema su tutto il territorio e non solo mediante progetti pilota in diverse regioni economiche.⁵⁴ Dopo la procedura di consultazione, l'UFAS ha incaricato un gruppo di lavoro costituito da esperti esterni all'amministrazione di approfondire il tema. Questa priorità è stata accolta favorevolmente da molti partecipanti alla consultazione.

⁵⁴ Servizio stampa e d'informazione del DFI, comunicato stampa del 13 aprile 2005.

11.2.2

2^a dimensione: punti deboli nel settore dell'integrazione professionale

Secondo il rapporto del CPA, i punti deboli nella concezione e nell'esecuzione dei provvedimenti d'integrazione rendono più difficile la reintegrazione professionale delle persone interessate e favoriscono la concessione di rendite. La tabella qui di seguito indica i fattori pertinenti corrispondenti.

Tabella 5

Problemi riscontrati nella 2^a dimensione e provvedimenti corrispondenti nelle revisioni

Problemi della 2 ^a dimensione: Lacune nell'ambito dell'integrazione professionale	Provvedimenti		
	4 ^a revisione AI		5 ^a revisione AI
	Progetti posti in consultazione (contributo dell'UFAS)	Legge federale sull'AI	Progetto posto in consultazione (contributo dell'UFAS)
A: Mancanza di meccanismi di incitamento all'impiego di disabili	x	x	x
B: Sostegno insufficiente da parte dei servizi di collocamento		x	
C: Efficacia insufficiente dei provvedimenti professionali			x
D: Accesso difficile ai provvedimenti professionali		x	x
E: Mancanza di incitamento ad aumentare l'attività lucrativa			x

Le crocette in grassetto indicano in quali settori sono stati presi provvedimenti prioritari.

I provvedimenti corrispondenti presentati nei progetti di revisione sono oggetto delle spiegazioni qui di seguito. Le parentesi rimandano ai fattori interessati. Infine sono trattate le priorità che l'UFAS ha accordato loro nell'ambito delle revisioni.

Provvedimenti previsti dalle revisioni

Il progetto di 4^a revisione dell'AI (2000) posto in consultazione conteneva un unico provvedimento per ottimizzare *l'integrazione professionale*:

- l'articolo 68^{ter} LAI istituisce la base legale che consente alla Confederazione di garantire, a livello nazionale, un'informazione generale degli assicurati sulle prestazioni dell'assicurazione. Questa informazione deve inoltre contribuire a sensibilizzare gli ambienti importanti dal profilo dell'integrazione professionale (datori di lavoro e medici). (Fattore A).

I progetti dell'UFAS posti in consultazione non contenevano ancora i cambiamenti seguenti che sono stati aggiunti alla 4^a revisione dell'AI sotto la spinta di attori esterni:

- l'articolo 68^{quater} LAI consente di autorizzare progetti pilota di durata limitata che derogano alla legge per promuovere l'impiego di disabili. Lo scopo di questo provvedimento è di sperimentare misure volte a incitare i datori di

lavoro a impiegare maggiormente assicurati invalidi adatti all'integrazione. (Fattore A);

- secondo il nuovo articolo 18 capoverso 1 LAI, gli assicurati invalidi hanno diritto a un sostegno attivo nella ricerca di un posto di lavoro adeguato e, se ne hanno già uno, a una consulenza per conservarlo. Questo provvedimento intende ristabilire la parità di opportunità tra disabili e normodotati nella ricerca o nella conservazione di un posto di lavoro. (Fattore B);
- a determinate condizioni, l'AI rimborsa le spese di perfezionamento nel settore professionale dell'assicurato o in un altro settore (art. 16 cpv. 2 lett. c LAI). L'assunzione delle spese supplementari di perfezionamento professionale imputabili all'invalidità e la parità di trattamento tra le diverse forme di perfezionamento sono così garantite. (Fattore D).

Il progetto di 5ª revisione dell'AI posto in consultazione prevede i provvedimenti seguenti:

- provvedimenti d'integrazione supplementari saranno introdotti per completare i provvedimenti d'integrazione professionale attuali, poco adeguati per i malati psichici o per i malati poco qualificati. Si tratta di provvedimenti di formazione e di occupazione e di provvedimenti di riabilitazione socioprofessionale. Lo scopo di questi provvedimenti è in particolare quello di consentire di ristabilire, di mantenere o di migliorare la capacità al guadagno dell'assicurato o di rendere possibile un'occupazione temporanea (art. 14 cpv. 2 nLAI). (Fattori C e D);
- gli assicurati saranno tenuti a collaborare attivamente alla loro reintegrazione (art. 6a nLAI). (Fattore C);
- si prevede di sostituire l'attuale diritto all'indennità giornaliera durante il periodo d'avviamento (art. 20 OAI) con un diritto a un assegno d'introduzione (art. 18a cpv. 3 nLAI). Questa prestazione non sarà versata solo se il posto di lavoro è stato trovato dall'UAI, ma lo sarà più in generale se l'assicurato trova un posto di lavoro nell'ambito del collocamento. (Fattore D);
- secondo l'articolo 18a capoverso 4 nLAI, il Consiglio federale può prevedere che, se l'assicurato ha trovato un posto di lavoro grazie al collocamento, l'assicurazione per l'invalidità si assuma per un determinato periodo gli aumenti, dovuti a malattia o a invalidità, dei contributi dell'assicurato e del datore di lavoro alla previdenza professionale e all'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia. (Fattore A);
- verrà eliminato l'incitamento perverso che ostacola gli sforzi di valorizzazione della capacità al guadagno residua. Se l'aumento del reddito provenienti dall'esercizio di un'attività lucrativa comporta una modifica del grado di invalidità, la rendita AI sarà riveduta al ribasso, come è il caso attualmente. La mancanza di guadagno che ne deriva sarà tuttavia controbilanciata da una prestazione di compensazione. (Fattore E).

Priorità fissate nei due progetti di revisione

In occasione dell'elaborazione del progetto di 4ª revisione dell'AI per la procedura di consultazione, l'UFAS non prevedeva di introdurre molti provvedimenti di ottimizzazione dell'integrazione professionale. Il progetto contava in effetti su un solo provvedimento formulato in termini generali – un'informazione generale degli

assicurati sulle prestazioni dell'assicurazione – per migliorare la situazione nel settore dell'integrazione. Gli altri provvedimenti, in particolare il diritto a un sostegno attivo nella ricerca di un posto di lavoro adeguato, sono stati aggiunti al progetto successivamente. Nel 2000, nei pareri espressi nell'ambito della procedura di consultazione organizzata in vista della 4^a revisione dell'AI, la CUIAI, ma soprattutto la Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili (DOK) hanno criticato l'approccio dell'UFAS che, nonostante il forte aumento del numero di beneficiari di rendite AI, trascurava la via dell'integrazione professionale. Già nel 1992, la DOK aveva sottolineato le lacune in materia in un documento di base che conteneva proposte di provvedimenti in vista della 4^a revisione dell'AI.⁵⁵

Solo nell'ambito della 5^a revisione dell'AI l'UFAS ha accordato un'importanza centrale all'ottimizzazione dell'integrazione professionale. Oltre all'individuazione tempestiva (cfr. n. 11.2.1), i *provvedimenti d'integrazione* costituiscono uno dei punti forti del progetto. Questi provvedimenti supplementari d'integrazione sono mantenuti ma, considerati i risultati della consultazione, saranno ordinati in modo più mirato nell'ambito di un programma d'integrazione individuale e di una determinazione individuale di obiettivi concreti.⁵⁶ Al termine della procedura di consultazione e come aveva già fatto per l'individuazione tempestiva, l'UFAS ha incaricato un gruppo di lavoro costituito da esperti esterni all'amministrazione di approfondire questo tema. I provvedimenti d'integrazione sono state ampiamente approvati dai partecipanti alla consultazione. Nei pareri espressi in occasione della procedura di consultazione relativa alla 5^a revisione de l'AI, la CUIAI e la DOK hanno tuttavia criticato il fatto che il progetto elude nuovamente la responsabilità sociale dei datori di lavoro⁵⁷ e non propone quasi nessun provvedimento di incitamento all'impiego di disabili.⁵⁸ Questi due attori avevano già insistito sull'importanza di questo aspetto del problema nell'ambito della consultazione organizzata in vista della 4^a revisione dell'AI.⁵⁹ Il messaggio concernente la prima parte della 4^a revisione dell'AI annunciava inoltre l'esame di altri provvedimenti ma non se ne è fatto niente.⁶⁰

11.2.3 3^a dimensione: esecuzione cantonale sotto la vigilanza della Confederazione

Il rapporto del CPA constata che l'ampio margine di valutazione dovuto all'esecuzione decentralizzata dell'AI e le lacune nella vigilanza esercitata dalla Confederazione sugli UAI possono incidere sfavorevolmente sull'evoluzione del numero di rendite versate dall'AI. La tabella qui di seguito presenta i fattori pertinenti e l'importanza accordata dalle diverse revisioni della LAI ai provvedimenti corrispondenti.

⁵⁵ DOK (1992), p. 12 segg.

⁵⁶ Servizio stampa e d'informazione del DFI, comunicato stampa del 13 aprile 2005.

⁵⁷ CUIAI (2004): Vernehmlassung der IVSK zur 5. IV-Revision, Stans, p. 12.

⁵⁸ DOK (2004): Vernehmlassung der DOK zur 5. IVG-Revision, p. 6.

⁵⁹ CUIAI (2000), p. 12.; DOK 2000, p.10 segg.

⁶⁰ Consiglio federale (2000), p. 58.

Problemi riscontrati nella 3^a dimensione e provvedimenti corrispondenti nelle revisioni

Problemi della 3 ^a dimensione: esecuzione cantonale sotto la vigilanza della Confederazione	Provvedimenti		
	4 ^a revisione dell'AI		5 ^a revisione dell'AI
	Progetti posti in consultazione (contributo dell'UFAS)	Legge federale sull'AI	Progetto posto in consulta- zione (contributo dell'UFAS)
A: Lacune nella vigilanza della Confederazione sugli UAI	x	x	x
B: Competenze di vigilanza insufficienti e accumulo di funzioni da parte dell'UFAS			x
C: Strumenti inadeguati di gestione strategica della Confederazione	x	x	x

Le crocette in grassetto indicano in quali settori sono stati presi provvedimenti prioritari.

La tabella di cui sopra mostra quali fattori hanno dato luogo a provvedimenti nell'ambito delle revisioni. Questi provvedimenti sono oggetto delle spiegazioni qui di seguito, mentre le parentesi rimandano ai fattori interessati. Infine sono trattate le priorità che l'UFAS ha accordato loro nell'ambito delle revisioni.

Provvedimenti previsti dalle revisioni

I provvedimenti previsti e attuati nell'ambito della 4^a revisione dell'AI e importanti dal profilo dell'*esecuzione cantonale dell'AI* sotto la *vigilanza della Confederazione* sono i seguenti:

- la frequenza dei controlli degli UAI, che attualmente hanno luogo ogni tre anni, sarà aumentata a un controllo all'anno a partire dal 2006. (Fattore A);
- è stata istituita una base legale che consente di finanziare analisi scientifiche e di analizzare gli effetti indotti dalla legge (art. 68 LAI). Essa consentirà in particolare di svolgere indagini per sviluppare strumenti di controllo dei costi nell'AI utilizzando fonti dell'assicurazione. La realizzazione di valutazioni scientifiche deve consentire di analizzare e di vigilare sull'applicazione della legge, di migliorare la sua esecuzione, di rafforzare la sua efficacia e di proporre modifiche delle disposizioni legali. (Fattore C).

Per quanto concerne l'armonizzazione dell'applicazione dell'AI, il progetto di 5^a revisione dell'AI posto in consultazione prevede i provvedimenti seguenti:

- le competenze federali saranno estese all'organizzazione degli UAI. Conformemente all'articolo 54 nLAI, la Confederazione potrà, dopo aver sentito i Cantoni, decidere di istituire UAI (regionali) e scegliere la loro sede. (Fattore A);
- una commissione di vigilanza dovrà consentire ai partner che cofinanziano l'AI di essere rappresentati in modo adeguato; essa sarà composta di rappre-

sentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei partner sociali. Questo provvedimento ha lo scopo di rafforzare la vigilanza e di evitare l'accumulo di competenze all'interno dell'UFAS. Quest'ultimo continuerà a esercitare la vigilanza materiale sulle prestazioni degli UAI mentre, conformemente all'articolo 64 nLAI, la commissione di vigilanza sarà in particolare competente della vigilanza finanziaria e amministrativa sugli UAI. (Fattore B);

- la vigilanza esercitata dalla Confederazione sarà rafforzata. La Confederazione sarà autorizzata a garantire una direzione strategica e un finanziamento degli UAI in funzione dei risultati. Potrà concludere accordi di prestazioni con i Cantoni e stabilire condizioni minime relative all'organizzazione, alla procedura e alle qualifiche del personale dell'AI. La Confederazione avrà inoltre la competenza di esaminare la gestione degli UAI e sarà autorizzata a prendere provvedimenti se constatata lacune nella loro gestione. (Fattore C)

Priorità fissate nei due progetti di revisione

Nella 4^a revisione dell'AI, l'aspetto della vigilanza aveva solo un'importanza secondaria. In origine, il progetto di 5^a revisione dell'AI accordava una grande importanza ai provvedimenti di ottimizzazione della vigilanza e della gestione presentati nel capitolo intitolato *Armonizzazione della prassi*. L'importanza è stata riveduta al ribasso dopo il cambiamento ai vertici dell'UFAS e del settore Assicurazione per l'invalidità. Il progetto di messaggio relativo alla 5^a revisione dell'AI del giugno 2005 riprende in effetti i provvedimenti di armonizzazione della prassi contenuti nel progetto posto in consultazione, ma in misura più limitata.⁶¹

11.2.4 4^a dimensione: ampia gamma di prestazioni e cerchia di destinatari estesa

Il rapporto del CPA mette in evidenza l'ipotesi secondo la quale, rispetto ad altri sistemi esteri, l'AI svizzera si caratterizza per la grande cerchia dei suoi destinatari e la sua ampia gamma di prestazioni.⁶² La tabella 7 qui di seguito presenta i fattori pertinenti corrispondenti.

⁶¹ Consiglio federale (2005), p. 80 segg.

⁶² CPA (2005), p. 21.

Problemi riscontrati nella 4ª dimensione e provvedimenti corrispondenti nelle revisioni

Problemi della 4ª dimensione: ampia gamma di prestazioni e cerchia di destinatari estesa	Provvedimenti		
	4ª revisione dell'AI		5ª revisione dell'AI
	Progetti posti in consultazione (contributo dell'UFAS)	Legge federale sull'AI	Progetto posto in consultazione (contributo dell'UFAS)
Fattori			
A: Concessione di prestazioni senza pagamento di contributi			
B: Breve durata di assoggettamento all'assicurazione			x
C: Supplemento di carriera per giovani invalidi			x
D: Rendite parziali	x (soppressione ¼ rendita)	x (introduzione ¾ rendita)	
E: Rendite durature			
F: Squilibri nel calcolo del grado d'invalidità			
G: Incitamento negativo del sistema di indennità giornaliera dell'AI	x	x	x
H: Rendite complementari, rendite per casi di rigore	x	x	x
I: Obblighi internazionali			

La tabella di cui sopra mostra quali fattori hanno dato luogo a provvedimenti nell'ambito delle revisioni. Questi provvedimenti sono oggetto delle spiegazioni qui di seguito, mentre le parentesi rimandano ai fattori interessati. Infine sono trattate le priorità che l'UFAS ha accordato loro nell'ambito delle revisioni.

Provvedimenti previsti dalle revisioni

I provvedimenti previsti e attuati nell'ambito della 4ª revisione dell'AI importanti dal profilo dell'*ampia gamma di prestazioni e della cerchia di destinatari estesa* sono i seguenti:

- la prima parte della 4ª revisione dell'AI prevedeva la soppressione del quarto di rendita. Questa proposta ha portato al rifiuto popolare del progetto nel 1999. L'introduzione dei tre quarti di rendita con un grado d'invalidità pari almeno al 60 per cento non era contenuta nel progetto posto in consultazione concernente la seconda parte della 4ª revisione dell'AI. I tre quarti di rendita sono stati introdotti nell'ambito dei dibattiti parlamentari. (Fattore D);
- il sistema di indennità giornaliera dell'AI è stato adeguato basandosi su quello dell'assicurazione infortuni obbligatoria. (Fattore G);

- le rendite complementari per i coniugi di nuovi beneficiari di rendite sono state soppresse analogamente alla disposizione corrispondente entrata in vigore nel settore della previdenza per la vecchiaia con la 10^a revisione dell'AVS. Le rendite complementari in corso al momento dell'entrata in vigore della 4^a revisione dell'AI non sono state interessate da questa soppressione. (Fattore H);
- la rendita per i casi di rigore è stata soppressa in alcuni casi. Contemporaneamente è stato introdotto il diritto alle prestazioni complementari per i beneficiari di un quarto di rendita. (Fattore H).

Il progetto di 5^a revisione dell'AI posto in consultazione prevede i provvedimenti seguenti nel settore delle prestazioni dell'AI:

- la durata minima dei contributi che danno diritto a una rendita AI ordinaria (che attualmente è di un anno) sarà aumentata a tre anni. Lo scopo di questo provvedimento è di evitare che gli stranieri si iscrivano per precauzione all'AI dopo un solo anno di soggiorno in Svizzera. (Fattore B);
- il supplemento di carriera per i giovani invalidi sarà soppresso. Le rendite saranno calcolate in base all'ultimo guadagno realizzato dalle persone interessate quando esercitavano la loro attività senza problemi di salute. (Fattore C);
- il primo documento dell'UFAS che annunciava la 5^a revisione dell'AI prevedeva l'introduzione di un sistema di concessione di rendite a tappe, dapprima per una durata limitata, in particolare nei primi anni. Questa proposta non è stata ripresa in seguito.⁶³ (Fattore D);
- il sistema di indennità giornaliera dell'AI sarà armonizzato con quello dell'assicurazione disoccupazione. A parte qualche eccezione, non viene soppresso il minimo garantito delle indennità giornaliera dell'AI per i bassi redditi e le persone che non esercitano un'attività lucrativa, come è il caso nell'AD e nell'assicurazione infortuni (AINF). (Fattore G);
- le rendite complementari in corso che non sono state colpite dalla 4^a revisione dell'AI saranno soppresse. (Fattore H).

Priorità fissate nei due progetti di revisione

Le proposte che riguardano i problemi legati *all'ampia gamma di prestazioni e alla cerchia di destinatari estesa* intendono in primo luogo ridurre in modo mirato le spese dell'AI. I provvedimenti proposti non costituiscono soltanto una reazione esplicita al fenomeno dell'aumento del numero di beneficiari di rendite AI, ma cercano soprattutto di consolidare la situazione finanziaria dell'AI.

Dopo la procedura di consultazione sulla 5^a revisione dell'AI, l'UFAS ha accordato in questo settore un ruolo importante a un provvedimento che non figurava nel progetto posto in consultazione. Un gruppo di lavoro costituito dall'UFAS si è occupato di *definire più strettamente la nozione di invalidità che dà diritto a una rendita AI*. Ha elaborato una proposta in questo senso per la redazione del messaggio. L'accesso alle rendite sarà così limitato rendendo più rigida la definizione legale della nozione di invalidità. Sarà di principio versata una rendita solo se i provvedimenti d'integrazione saranno complessivamente giudicati inefficaci o se questi

⁶³ DFI/UFAS (2003), p. 6.

provvedimenti non consentiranno, nonostante gli sforzi dell'assicurato, di raggiungere lo scopo perseguito.⁶⁴

12 Sintesi

La parte C della valutazione riguarda il modo in cui l'UFAS ha svolto il suo compito in materia di sviluppo del diritto nell'ambito della 4^a e della 5^a revisione dell'AI. Le principali conclusioni sono riassunte qui di seguito:

In occasione delle revisioni della legislazione sull'AI, l'UFAS ha esaurito completamente il margine di manovra di cui disponeva?

1. In occasione della preparazione delle revisioni della legislazione, l'UFAS ha in primo luogo reagito ai temi proposti dagli ambienti esterni all'amministrazione o dal dipartimento. Complessivamente, il modo in cui l'UFAS ha preparato le revisioni della legislazione sull'AI è da considerarsi passivo. In occasione della 4^a revisione dell'AI, l'UFAS ha principalmente ripreso e sviluppato le esigenze formulate dalle organizzazioni di disabili. La 5^a revisione dell'AI è stata invece avviata su iniziativa del capo del dipartimento. I temi da trattare sono stati stabiliti dal dipartimento e l'UFAS ha dovuto svilupparli in poco tempo. Il coordinamento non ha funzionato bene e la forte pressione politica ha limitato il margine di manovra dell'UFAS che si è in primo luogo limitato a reagire.
2. L'organizzazione delle competenze nell'UFAS rafforza questo atteggiamento passivo. Fino al 1999, l'UFAS non disponeva di alcuna unità distinta incaricata espressamente dei compiti normativi. Ancora oggi, lo stesso personale che svolge compiti nei settori della vigilanza e dell'esecuzione dell'AI deve contribuire anche allo sviluppo del diritto. A causa della mancanza di risorse, l'assenza di differenziazione funzionale tra i compiti normativi e i compiti legati all'esecuzione e alla vigilanza hanno contribuito a fare in modo che l'UFAS abbia posto in secondo piano gli aspetti normativi.
3. La spiegazione principale dell'atteggiamento passivo dell'UFAS riguardo allo sviluppo del diritto va ricercata nel fatto che esso ritiene che il suo compito primario nel settore normativo consista nell'attuazione delle aspettative del Parlamento, del dipartimento o di gruppi di attori importanti. Non ritiene in effetti che la determinazione di un calendario e di scadenze relative allo sviluppo della legislazione sull'AI rientri nei suoi compiti prioritari considerate le sue competenze tecniche in questo settore.

L'UFAS ha collaborato con attori esterni?

4. La partecipazione di attori esterni al processo normativo ha avuto luogo principalmente nell'ambito della Commissione AVS/AI istituita dal Consiglio federale. Essa non assume tuttavia il suo ruolo nel senso di un organo strategico e si occupa principalmente dell'esame di progetti. In occasione delle due revisioni, il coinvolgimento di attori esterni nello sviluppo materiale del diritto non è stato sistematico, anzi è stato addirittura tardivo nel caso della 5^a revisione. In occasione della 4^a revisione dell'AI, l'UFAS ha incaricato

⁶⁴ Servizio stampa e d'informazione del DFI, comunicato stampa del 13 aprile 2005.

cato gruppi di lavoro comprendenti attori esterni di sviluppare i temi della revisione nel corso di una fase precoce della procedura preliminare. In compenso, senza dubbio anche per motivi dovuti al calendario, l'UFAS non ha coinvolto attori esterni all'amministrazione nei lavori preparatori della 5ª revisione dell'AI. Solo al termine della procedura di consultazione sono stati costituiti gruppi di lavoro comprendenti un certo numero di attori esterni all'amministrazione per la redazione del messaggio definitivo del Consiglio federale.

5. La collaborazione tra l'UFAS e gli UAI è stata bloccata nel corso di questi ultimi anni. Controversie materiali ma anche concernenti lo stile di comunicazione con gli UAI hanno impedito per lungo tempo qualsiasi collaborazione fruttuosa tra questi due attori. Fino a poco tempo fa, gli UAI non hanno di conseguenza partecipato allo sviluppo della legislazione sull'AI. Le conoscenze pratiche pertinenti dei responsabili dell'esecuzione della legislazione non sono state prese in considerazione al momento della preparazione dei progetti. Le relazioni sono notevolmente migliorate nel corso di questi ultimi mesi, grazie soprattutto al cambiamento al vertice del settore Assicurazione per l'invalidità.

L'UFAS disponeva delle basi (scientifiche) necessarie per lo sviluppo del diritto?

6. Fino al 1999, l'UFAS disponeva di poche basi scientifiche per svolgere la sua missione di sviluppo della legislazione sull'AI. Fino ad allora non aveva realizzato progetti di ricerca concernenti il settore dell'invalidità. L'ufficio non ha utilizzato le sue risorse interne in materia e, nonostante l'evoluzione allarmante dell'AI, non ha cercato di definire temi di ricerca pertinenti per disporre tempestivamente delle basi scientifiche necessarie. In occasione della preparazione della 4ª revisione dell'AI, l'UFAS ha quindi potuto tener conto di basi scientifiche solo in misura molto limitata. La preparazione del progetto di 5ª revisione per la procedura di consultazione è invece stata basata maggiormente sui risultati della ricerca, soprattutto per quanto concerne la crescita del numero di rendite versate dall'AI. Inoltre, dal 2001, l'UFAS dispone di dati differenziati concernenti i processi decisionali degli UAI. Fino ad oggi, la ricerca svolge tuttavia solo un ruolo accessorio nell'ambito dell'UFAS per quanto attiene allo sviluppo del diritto. Oggi come ieri, il settore Ricerca e sviluppo dell'UFAS non partecipa sistematicamente ai lavori normativi dell'ufficio.

L'UFAS ha reagito con sufficiente tempestività, dal profilo normativo, all'aumento del numero di rendite versate dall'AI?

7. L'UFAS ha certamente percepito il problema dell'aumento del numero di rendite versate dall'AI, ma ha tardato a riconoscerne l'urgenza. Fino a poco tempo fa, questo tema ha occupato una posizione marginale nella discussione politica e questo ha senza dubbio contribuito alla mancanza di sensibilità dimostrata dall'UFAS riguardo all'urgenza del fenomeno. Nel corso di questo periodo, né il Parlamento né il Consiglio federale hanno trattato il tema in questione. In tale contesto l'UFAS non ha sviluppato una strategia fondamentale per limitare l'aumento della crescita delle rendite. Questa mancanza di sensibilizzazione ha inoltre comportato che, fino alla fine degli anni

Novanta, l'UFAS non ha dimostrato un interesse sufficiente per lo sviluppo delle basi scientifiche per spiegare questo fenomeno di crescita.

8. Per lungo tempo, l'UFAS ha tentato di risolvere il problema della crescita delle rendite principalmente migliorando l'organizzazione e la procedura dell'AI e cercando in primo luogo di garantire un'applicazione più uniforme e più rigida dei criteri esistenti. Ha inoltre fatto affidamento su provvedimenti di risparmio volti a sgravare l'AI. L'idea chiave della 4ª revisione dell'AI era di giungere, a lungo termine, a limitare l'eccedenza di spese, ma non di lottare in modo dichiarato contro l'aumento del numero di beneficiari di rendite AI. Anche se importanti attori esterni hanno attirato molto presto l'attenzione dell'UFAS su alcune lacune in materia, i principali problemi all'origine della crescita delle rendite sono stati pressoché ignorati, in particolare per quanto concerne l'integrazione professionale. Solo nella 5ª revisione dell'AI l'aumento delle rendite versate dall'AI è diventato un tema prioritario e si è cominciato a sviluppare provvedimenti che consentissero di affrontare il problema a diversi livelli.

L'UFAS svolge la sua missione di sviluppo del diritto in modo efficiente?

9. Occorre constatare che l'UFAS svolge la sua missione di sviluppo del diritto in modo poco efficiente. Non ha sfruttato in modo ottimale le risorse di cui dispone. Inoltre, la mancanza di collaborazione interna nel settore della ricerca, ma anche il fatto di non coinvolgere attori esterni sistematicamente, o di farlo solo tardivamente, nel processo di sviluppo del diritto non hanno contribuito in questo senso. Infine occorre osservare che questo processo non ha seguito un corso ottimale a causa della mancanza di cooperazione tra l'UFAS e gli UAI.

I principali risultati di questa parte della valutazione sono i seguenti:

- l'UFAS considera che il suo compito principale nel settore normativo consista nell'attuazione delle aspettative formulate da terzi esterni all'ufficio, e non dipenda dalle sue competenze tecniche nel settore dell'AI per quanto concerne la determinazione di un calendario e di scadenze relative allo sviluppo della legislazione;
- in occasione dello sviluppo del diritto, il ricorso a attori esterni e alle competenze interne non è stato sistematico ed è stato tardivo per quanto concerne gli attori esterni. Occorre constatare che l'UFAS non utilizza affatto le sue risorse interne nei settori della ricerca e della statistica. Fino a poco tempo fa, l'esistenza di tensioni ha impedito di coinvolgere gli UAI nel processo normativo;
- l'UFAS ha tardato a riconoscere l'urgenza del problema dell'aumento delle rendite versate dall'AI. Non ha sviluppato una strategia fondamentale per contenere l'aumento della crescita delle rendite;
- l'UFAS ha svolto in misura limitata la missione di sviluppo del diritto che gli spetta in virtù dell'articolo 11 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno (OOrg-DFI).

Bibliografia

Opere di base per l'analisi documentaria

Rapporti relativi alla gestione degli UAI redatti dall'UFAS (anni 2000–2003).

Rapporti relativi al controllo materiale della gestione degli UAI di otto Cantoni selezionati.

Rapporti con raccomandazioni concernenti gli UAI dei Cantoni di Basilea Città e Ticino (intervento sul monitoraggio delle nuove rendite)

Consiglio federale (1996): 4ª revisione dell'AI. Rapporto concernere le caratteristiche e i punti essenziali della revisione, Berna.

Consiglio federale (2000): 4ª revisione dell'AI. Rapporto esplicativo e progetto per la procedura di consultazione, Berna.

Consiglio federale (2004): 5ª revisione dell'AI. Progetto e rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, Berna.

Consiglio federale (2004): Procedura nell'AI. Progetto e rapporto esplicativo per la procedura di consultazione, Berna.

Consiglio federale (2005): Messaggio concernente la 4ª revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (stato giugno 2005, progetto per la consultazione degli uffici), Berna.

Controllo parlamentare dell'Amministrazione (2005): Fattori che hanno portato all'aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità. Rapporto all'attenzione della Sottocommissione DFI/DATEC della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati, Berna.

Altre opere

Proposta del DFI al Consiglio federale del 13 giugno 2003. Lettera accompagnatoria del rapporto esplicativo e del progetto di 4ª revisione dell'AI.

Bachmann, R.; Müller, F.; Balthasar, A. (2005): Rente un jour – rente toujours. Une analyse des paramètres et processus conditionnant l'entrée en la sortie du système de l'assurance-invalidité, Zurigo.

Bachmann, R.; Furrer, C. (1999): Die ärztliche Beurteilung und ihre Bedeutung im Entscheidungsverfahren über einen Rentenanspruch in der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Lucerna.

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2004): Statistica dell'AI 2004, Berna.

Bussmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (éd.) (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basilea.

Birchler, U.; Merckx, V. (2000): Konzept einer anreizkompatiblen Finanzierung der IV-Stellen, Zurigo.

Breitenmoser, B. (2000): La surveillance dans l'assurance-invalidité. Sicurezza sociale CHSS n° 5/2000, p. 242–244.

Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili DOK (1992): 4. IVG-Revision. Vorschläge einer DOK-Arbeitsgruppe zu einer grundlegenden IV-Revision, Berna.

Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili DOK (2000): Vernehmlassung zur 4. IVG-Revision.

Conferenza delle organizzazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili DOK (2004): Vernehmlassung der DOK zur 5. IVG-Revision.

DFI/UFAS: L'assicurazione invalidità di fronte all'aumento del numero di casi d'invalidità; documentazione, incontro con la stampa del 26 maggio 2003 (Isola di Saint-Pierre).

Servizio stampa e d'informazione del DFI, comunicato stampa del 28 aprile 2004: 5ª revisione dell'AI: Il Consiglio federale stabilisce i limiti. Frenare l'aumento del numero di rendite – migliorare gli incitamenti all'integrazione – risparmiare.

Servizio stampa e d'informazione del DFI, comunicato stampa del 13 aprile 2005: Discussione del Consiglio federale sulla 5ª revisione dell'AI.

Egger, Dreher & Partner AG; Université de Saint-Gall – IDT (2004): Machbarkeitsstudie «Wirkungsmodell der Invalidenversicherung», Berna.

Ernst & Young (2000): Konzeption eines Kontrollverfahrens zur Überprüfung der Rentenentscheide der kantonalen IVST durch das BSV, Berna.

Furrer, C.; Bieri, O.; Bachmann, R. (2003): Berufliche Wiedereingliederung in der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Lucerna.

Guggisberg, J.; Schär Moser, M.; Spycher, S. (2004): Auf der Spur kantonaler Unterschiede in der Invalidenversicherung. Eine empirische Untersuchung, Zurigo.

Häfelin, U.; Haller, W. (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurigo.

Conferenza degli uffici AI, CUI (2000): 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung, Stans.

Conferenza degli uffici AI, CUI (2004): Vernehmlassung der IVSK zur 5. IVG-Revision, Stans.

Knapp, B. (1996): Rechtsgutachten zur Rechtsstellung der IV-Stellen, Vésenaz.

Monioudis, H. (2003): Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger. Unter besonderer Berücksichtigung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, Zurigo.

Mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 20 febbraio 2003 (03.3011).

Mozione della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati del 4 novembre 2002 (02.3639).

Mozione del Gruppo dell'Unione democratica di Centro «Lotta contro i falsi invalidi» del 20 giugno 2003 (03.3412).

Poledna, Th. (2004): Rechtsgutachten betreffend Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf die Kompetenzzuteilung im Bereich der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV).

Münger, H.-P.; Schregenberger, H.-Ch. (1999): Bundesamt für Sozialversicherung. Vorschläge zu Struktur und Organisation der Eidgenössischen Invalidenversicherung, Berna.

Schedler, K.; Proeller, I. (2004): Gutachten AHV/IV – Wirkungsorientierter IV-Vollzug, San Gallo.

Sicurezza sociale, CHSS n° 5/2004.

Münger, H.-P. (1997): Bundesamt für Sozialversicherung. Überprüfung des Verfahrens zur Ausrichtung von individuellen Leistungen der IV, Berna.

Hanno avuto luogo colloqui strutturati con le persone seguenti:

Yves Rossier, direttore dell'UFAS

Alard du Bois-Reymond, responsabile del settore Assicurazione per l'invalidità dell'UFAS

Beatrice Breitenmoser, ex responsabile del settore Assicurazione per l'invalidità dell'UFAS

Benno Schnyder, responsabile del settore Analisi fondamentali AI, Assicurazione per l'invalidità, UFAS

Ralf Kocher, responsabile del servizio Vigilanza, Assicurazione per l'invalidità, UFAS

Ludwig Gärtner, responsabile del settore Ricerca e sviluppo, UFAS

Responsabili degli UAI dei Cantoni di Basilea Campagna, Berna, Lucerna, Nidvaldo, Sciaffusa, Svitto, Soletta e Vaud

Andreas Dummermuth, presidente della CUA I

Urs Dettling, responsabile del dipartimento Politica sociale, Pro Infirmis Svizzera

Ursula Schaffner, responsabile della politica sociale, AGILE Entraide Suisse Handicap, membro della Commissione AVS/AI

Georges Pestalozzi-Seger, sostituto del segretario generale della Federazione svizzera per l'integrazione degli handicappati FSIH, membro della Commissione AVS/AI

Dominique Babey, capo Mercato del lavoro e assicurazione disoccupazione, Direzione del lavoro, Seco

Florian Imstempf, capo della sezione PLASTA/ORP/LMMT, Seco

Erwin Murer, professore, cattedra di diritto del lavoro e delle assicurazioni sociali, Università di Friburgo

Colofone

Ruth Bachmann, lic. phil. I (direzione del progetto, Interface)

Franziska Müller, lic. rer. soc. (Interface)

Adrian Vatter, prof. dott. rer. pol. (Università di Costanza)

Andreas Balthasar, dott. rer. pol. (Interface)

Helen Monioudis, dott. iur. (consulenza giuridica esterna)

Indirizzo

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Lucerna

Tel. +41 (0)41 412 07 12

Fax +41 (0)41 410 51 82

www.interface-politikstudien.ch

Riferimento del progetto

Lucerna, 1° giugno 2005

Numero di progetto: PO4-40

