

# Analisi della vigilanza sugli uffici AI



**Rapporto commissionato dal Dipartimento federale dell'interno**  
Berna, il 13 ottobre 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS**

# Indice

<b>I. Riassunto</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Situazione iniziale e mandato</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Condizioni quadro della vigilanza</b> .....	<b>6</b>
2.1 Genesi dell'attuale vigilanza .....	6
2.2 Uffici AI cantonali.....	7
2.3 Autorità di vigilanza cantonali.....	7
2.4 Basi legali della vigilanza .....	8
2.5 Strumenti della vigilanza .....	8
<b>3 Sfide in materia di vigilanza sugli uffici AI</b> .....	<b>10</b>
3.1 Margine discrezionale nella valutazione dell'invalidità .....	10
3.2 Gestione strategica orientata ai risultati e requisiti qualitativi .....	10
3.3 Fattori esterni al sistema AI.....	11
3.4 Competenze di vigilanza divise tra Confederazione e Cantoni.....	11
3.5 Collaborazione tra l'UFAS e la CUIA.....	11
<b>4 Rielaborazione della convenzione sugli obiettivi</b> .....	<b>13</b>
4.1 Indicatori e valori obiettivo .....	13
4.2 Qualità del lavoro degli uffici AI .....	13
4.2.1 Accertamenti medico-assicurativi .....	14
4.2.2 Prospettiva degli assicurati.....	15
4.2.3 Sentenze giudiziarie .....	16
4.3 Convenzioni sugli obiettivi: nuova forma e nuova procedura.....	16
4.3.1 Contenuto .....	16
4.3.2 Forma .....	16
<b>5 Rielaborazione del sistema di indicatori</b> .....	<b>18</b>
5.1 Ulteriore sviluppo del sistema di indicatori .....	18
5.1.1 Indicatori di osservazione e indicatori di obiettivo .....	18
5.1.2 Rilevazione della qualità del lavoro degli uffici AI .....	18
5.1.3 Rielaborazione degli indicatori «tasso di capacità al guadagno» e «durata di trattamento»	19
<b>6 Misure di accompagnamento</b> .....	<b>20</b>
6.1 Collaborazione UFAS/CUIA e UFAS/autorità di vigilanza cantonale.....	20
6.2 Informazione della popolazione.....	20
<b>7 Prossimi passi e calendario</b> .....	<b>21</b>
<b>Allegato 1 – Basi legali</b> .....	<b>22</b>

<b>Allegato 2 – Sistema di vigilanza sugli uffici AI .....</b>	<b>23</b>
<b>Allegato 3 – Convenzione sugli obiettivi 2021 .....</b>	<b>28</b>

## I. Riassunto

Il Dipartimento federale dell'interno ha incaricato l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) di analizzare la sua attività di vigilanza sugli uffici AI. Il mandato è stato conferito in seguito alla critica avanzata dai media e dagli ambienti politici secondo cui l'UFAS metterebbe sotto pressione gli uffici AI cantonali chiedendo loro di limitare quanto più possibile le nuove rendite e prevedendo a tal fine un obiettivo di risparmio per ogni ufficio AI cantonale nelle convenzioni annuali sugli obiettivi.

Il presente rapporto espone i risultati dell'analisi e le conclusioni che ne sono state tratte. Si sofferma in particolare sul quadro giuridico entro il quale l'UFAS esercita l'attività di vigilanza, sul modo in cui svolge questo compito e sugli obiettivi definiti per gli uffici AI in questo ambito. Dall'analisi è emerso che non è necessario modificare il sistema di vigilanza. Si è tuttavia riscontrato che, nella forma attuale, le convenzioni sugli obiettivi concluse con gli uffici AI si concentrano essenzialmente su aspetti relativi al funzionamento, ai risultati e all'esecuzione dell'assicurazione invalidità. Benché siano state condotte ricerche sugli effetti dei provvedimenti AI per gli assicurati (in particolare nel quadro degli studi scientifici avviati dall'AI), i risultati che ne sono scaturiti non vengono integrati sistematicamente nelle convenzioni sugli obiettivi tra l'UFAS e gli uffici AI. L'analisi evidenzia che l'attività di vigilanza dell'UFAS può essere migliorata e fornisce indicazioni concrete:

- ripensare le convenzioni sugli obiettivi sul piano dei contenuti e della forma;
- distinguere tra indicatori che servono a valutare l'evoluzione del sistema e valori obiettivo che servono alla gestione strategica degli uffici AI;
- riservare maggiore attenzione alla qualità degli accertamenti medico-assicurativi;
- considerare la prospettiva degli assicurati interessati;
- procedere a un'analisi sistematica delle sentenze giudiziarie;
- rielaborare e sviluppare il sistema degli indicatori;
- migliorare la collaborazione con le autorità di vigilanza cantonali e la Conferenza degli uffici AI;
- informare l'opinione pubblica sulla gestione strategica e la vigilanza nell'AI.

L'attuazione di queste misure è prevista per subito.

Parallelamente all'analisi dell'attività di vigilanza dell'UFAS, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha commissionato uno studio sulle procedure di aggiudicazione e la garanzia della qualità delle perizie mediche esterne nell'assicurazione invalidità. Alcune delle raccomandazioni formulate in questo studio sono rilevanti ai fini della vigilanza sugli uffici AI e delle convenzioni sugli obiettivi concluse con questi ultimi. Verranno attuate entro il 2021 mediante direttiva agli uffici AI:

- richiesta sistematica di perizie di prova;
- ottimizzazione dei principi di aggiudicazione;
- miglioramento dei riscontri sulla giurisprudenza.

Altre raccomandazioni scaturite dall'analisi esterna delle perizie mediche verranno attuate nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AI approvato dal Parlamento il 19 giugno 2020.

## 1 Situazione iniziale e mandato

Su incarico del Dipartimento federale dell'interno, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha analizzato le modalità di vigilanza sull'assicurazione invalidità, e più precisamente sugli uffici AI cantonali. Il mandato è stato conferito in seguito alla critica avanzata dai media e dagli ambienti politici secondo cui l'UFAS metterebbe sotto pressione gli uffici AI cantonali chiedendo loro di limitare per quanto possibile le nuove rendite e prevedendo a tal fine un obiettivo di risparmio per ogni ufficio AI cantonale nelle convenzioni annuali sugli obiettivi.

L'attività di vigilanza è fondamentale in quanto permette di garantire un'esecuzione dell'AI uniforme, di qualità e conforme alla legge.

La prassi di vigilanza è rigorosamente strutturata e documentata in un quadro formale ben definito. Rientra in una logica di stretta collaborazione tra l'UFAS e gli uffici AI, prevede il monitoraggio delle attività di questi ultimi e funge da base per la definizione degli obiettivi annuali ai fini del miglioramento costante dell'assicurazione.

Negli ultimi anni, la vigilanza sugli uffici AI è stata regolarmente oggetto di critiche<sup>1</sup>.

Un'analisi da una nuova prospettiva deve permettere di:

1. fare un bilancio della prassi attuale, soprattutto in rapporto al quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi attribuiti agli uffici AI (convenzioni sugli obiettivi);
2. migliorare la convenzione sugli obiettivi (forma e contenuto) tenendo conto dei risultati della valutazione esterna delle perizie mediche nell'assicurazione invalidità;
3. ottimizzare gli strumenti esistenti o svilupparne di nuovi per rendere la vigilanza più dinamica.

Per la realizzazione dello studio è stato adottato un approccio basato su un'analisi documentale e su un esame critico delle prassi applicate.

Il rapporto è stato redatto da un team interdisciplinare sotto la guida del direttore dell'UFAS.

---

<sup>1</sup> Rapporto CDF n. 14261, *Vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria sugli uffici AI*, e rapporto CDF n. 1.11308.318.00099.02, *Vigilanza sugli uffici AI e sui servizi medici regionali*

## 2 Condizioni quadro della vigilanza

### 2.1 Genesi dell'attuale vigilanza

Negli anni 1990, l'assicurazione invalidità (AI) ha registrato un forte aumento delle rendite. L'eccedenza delle uscite è arrivata a toccare 1,5 miliardi di franchi l'anno. Alla luce di questi sviluppi, nel 2004 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati ha deciso di analizzare determinati aspetti dell'AI. L'esame ha riguardato in particolare l'attività di vigilanza dell'UFAS, che è stata criticata in diversi punti. Si è deplorato per esempio che la vigilanza fosse soltanto marginale, che mancasse di una strategia, che gli strumenti non fossero consolidati e che i dati rilevati non venissero analizzati.

Successivamente il Consiglio federale è stato incaricato di formulare una strategia globale di vigilanza materiale e amministrativa sull'esecuzione dell'AI e di realizzarla per il tramite di strumenti di vigilanza, di gestione e di direzione moderni. La strategia doveva definire i processi e le prestazioni centrali dell'AI e fissare obiettivi.

L'incarico è stato adempiuto e la vigilanza rafforzata con la Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) e nell'ambito della 5a revisione AI. Occorre peraltro considerare che uno dei principali obiettivi della 5a revisione AI era di promuovere l'integrazione nella vita professionale («priorità dell'integrazione sulla rendita») accelerandone i tempi (rilevamento e intervento tempestivi RT/IT) per evitare una cronicizzazione dei disturbi di salute. Oltre a questi strumenti, sono stati introdotti i provvedimenti di reinserimento (PR) per accompagnare l'integrazione di persone affette da malattie psichiche. La revisione puntava a un cambiamento di cultura (da «assicurazione di rendite» a «assicurazione finalizzata all'integrazione») per ridurre il numero di nuove rendite e quindi le uscite dell'AI. I nuovi piani di vigilanza e quelli relativi ai nuovi provvedimenti AI (RT/IT e PR) sono stati elaborati in stretta collaborazione con gli uffici AI e dichiarati vincolanti dall'UFAS.

Dopo la riorganizzazione del 2008, la vigilanza si contraddistingue per la combinazione di diversi strumenti in parte nuovi, tra cui gli audit annuali presso gli uffici AI, la gestione strategica orientata ai risultati con la definizione di obiettivi e la valutazione dei risultati in base a un sistema di indicatori e infine le convenzioni sugli obiettivi tra l'UFAS e gli uffici AI. È inoltre stata definita una serie di requisiti minimi formali in materia di gestione della qualità negli uffici AI. L'attività di vigilanza si basa sugli obiettivi strategici dell'AI che a loro volta si fondano sull'articolo sullo scopo della LAI<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> V. art. 1a della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità (LAI): «Le prestazioni della presente legge si prefiggono di: prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati; compensare le conseguenze economiche permanenti dell'invalidità mediante un'adeguata copertura del fabbisogno vitale; aiutare gli assicurati interessati a condurre una vita autonoma e responsabile».

## 2.2 Uffici AI cantonali

Ogni Cantone dispone di un proprio ufficio AI indipendente dall'amministrazione cantonale. L'organizzazione degli uffici varia a seconda dei Cantoni, ma generalmente si tratta di enti di diritto pubblico. Gli uffici AI trattano i casi che vengono loro sottoposti: procedono al rilevamento tempestivo, definiscono e verificano i provvedimenti di intervento tempestivo, valutano il diritto alle prestazioni, adottano provvedimenti di reintegrazione e ne assicurano l'accompagnamento, determinano il grado di invalidità e di grande invalidità e le prestazioni di aiuto di cui gli assicurati necessitano ed emanano decisioni nel settore di prestazioni. Gli uffici AI delle regioni istituiscono e gestiscono in comune i servizi medici regionali (SMR). Ai fini del diritto in materia di vigilanza, i SMR sono considerati una divisione interna degli uffici AI. Sono a disposizione di questi ultimi per valutare le condizioni mediche del diritto alle prestazioni e sono indipendenti per quanto concerne le decisioni in ambito medico nei singoli casi. Fino all'emanazione di una decisione, sono gli uffici AI a decidere quali accertamenti sono determinanti e necessari.

Gli uffici AI e l'UFAS collaborano sia a livello bilaterale, sia a livello istituzionale attraverso la Conferenza degli uffici AI (CUAI) – l'associazione mantello dei 26 uffici AI cantonali e dell'ufficio AI per gli assicurati residenti all'estero.

## 2.3 Autorità di vigilanza cantonali

L'esecuzione dell'AI è posta sotto la vigilanza della Confederazione (art. 53 LAI). Questa disposizione è spesso menzionata esplicitamente negli atti normativi cantonali sull'istituzione degli uffici AI. I Cantoni hanno competenze di vigilanza sugli uffici AI soltanto nella misura in cui questi ultimi non sottostanno alla vigilanza della Confederazione. Si tratta di competenze di alta vigilanza che non conferiscono loro né poteri direttivi né la facoltà di impartire istruzioni, ma che si limitano a questioni amministrative e organizzative. I Cantoni dispongono di strumenti di vigilanza (preventivi), in quanto disciplinano l'organizzazione interna, procedono alla nomina del direttore dell'ufficio AI e prendono atto del rapporto di revisione. Se un Cantone accerta un comportamento irregolare da parte del direttore o degli organi dell'ufficio AI, può adottare misure in conformità a quanto previsto dal diritto del personale.

Essendo autonomi sul piano organizzativo, i Cantoni sono liberi di scegliere come disciplinare i dettagli della vigilanza sugli uffici AI. Infatti hanno adottato regolamentazioni eterogenee e delegato le competenze di vigilanza a diversi organi e autorità.

La collaborazione tra l'UFAS e gli organi di vigilanza cantonali nell'ambito della vigilanza bipartita non è istituzionalizzata e si concretizza solo sporadicamente, di regola quando si delinea un conflitto tra la direzione di un ufficio AI e l'UFAS.

## 2.4 Basi legali della vigilanza

La legge conferisce all'UFAS il compito di verificare l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'esecuzione dell'AI in tutta la Svizzera (art. 64 e 64a LAI). L'UFAS esige dagli uffici AI che gli presentino rapporti sul loro operato (art. 50 cpv. 2 OAI), può ordinare l'adozione di provvedimenti (art. 51 OAI), conclude convenzioni sugli obiettivi (art. 52 cpv. 1 OAI) e approva gli organigrammi, il bilancio preventivo e il conto annuale (art. 53 cpv. 1 OAI, v. Allegato 1 – Basi legali).

La vigilanza consta quindi di tre elementi tra loro complementari:

- vigilanza materiale, ossia controllare che l'applicazione del diritto da parte degli uffici AI sia conforme alla legge e alle direttive;
- vigilanza amministrativa, ossia garantire e ottimizzare l'attuazione delle disposizioni legali mediante convenzioni sugli obiettivi tra l'UFAS e gli uffici AI;
- vigilanza finanziaria, ossia verificare e garantire il fabbisogno di risorse degli uffici AI.

## 2.5 Strumenti della vigilanza

Per la vigilanza e la gestione strategica degli uffici AI, l'UFAS si avvale dei seguenti, strumenti tra loro correlati:

- **Emanazione di direttive:** uniformità dell'esecuzione.
- **Audit presso gli uffici AI:** controllo del rispetto delle disposizioni di legge mediante analisi delle decisioni contenute negli incarti degli assicurati, interviste, statistiche ed esami documentali.
- **Gestione strategica orientata ai risultati:** attraverso indicatori di risultato e altri parametri.
- **Convenzioni sugli obiettivi:** definizione di obiettivi per garantire un'applicazione uniforme e raggiungere l'efficacia auspicata. Gli indicatori di risultato, che forniscono informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi, sono messi a disposizione trimestralmente dagli uffici AI.

Le convenzioni sugli obiettivi concluse con gli uffici AI prevedono obiettivi quantitativi (da intendersi come valori di pianificazione per gli indicatori di risultato) così come altri obiettivi. Ogni anno vengono fissati tre obiettivi per gli indicatori di risultato, validi per tutti gli uffici AI. A questi se ne aggiungono uno o due specifici per i singoli uffici AI, definiti in base ai risultati dell'attività di vigilanza (audit, scarti rispetto ai valori di riferimento, rapporti degli uffici AI). Infine l'ufficio AI può proporre un obiettivo.

L'UFAS discute internamente i risultati dell'attività di vigilanza in occasione dei bilanci annuali che effettua per ogni ufficio AI in vista del colloquio sulla convenzione sugli obiettivi (per maggiori dettagli v. Allegato 2 – Sistema di vigilanza sugli uffici AI).

Oltre che con gli strumenti di vigilanza summenzionati, l'efficacia dei disciplinamenti vigenti è verificata con analisi scientifiche periodiche. A tal fine il Dipartimento federale dell'interno ha approvato un programma di ricerca pluriennale concernente l'invalidità e la disabilità e l'attuazione della legge sull'assicurazione per l'invalidità.

### **3 Sfide in materia di vigilanza sugli uffici AI**

La vigilanza sugli uffici AI pone l'UFAS di fronte a un intreccio di sfide.

#### **3.1 Margine discrezionale nella valutazione dell'invalidità**

Gli organi incaricati dell'esecuzione (uffici AI) dispongono di un margine discrezionale piuttosto ampio per valutare la limitazione della capacità al guadagno dovuta a problemi di salute. Questo è dovuto in particolare alla complessità del concetto di invalidità e alle componenti ipotetiche del calcolo del reddito da (non) invalido. In sede di determinazione dell'invalidità, gli uffici AI devono fare regolarmente i conti con quadri clinici poco chiari o causalità non ben definite tra danno alla salute e incapacità di guadagno, tanto che spesso devono richiedere una perizia medica esterna. Per ormai quasi la metà dei beneficiari di rendita AI, la limitazione della capacità al guadagno è dovuta a problemi psichici. A ciò si aggiunge che i margini discrezionali consentiti dalla legge sono interpretati in maniera differente dagli uffici AI. Gli uffici AI non seguono quindi una prassi uniforme per determinare se è insorta o minaccia di insorgere una limitazione della capacità al guadagno e se sussiste un diritto a prestazioni dell'AI. Inoltre, hanno un margine discrezionale anche quando devono determinare quali provvedimenti di integrazione permettono – e in quale misura – di evitare o ridurre il rischio d'insorgenza di un'incombente invalidità. Considerati tutti questi aspetti, a livello di vigilanza è difficile garantire la parità di trattamento di tutti gli assicurati, in particolare per quanto riguarda il diritto a provvedimenti di integrazione, nonché a prestazioni in natura e pecuniarie. È dunque imprescindibile una gestione strategica che preveda l'uso di indicatori e strumenti appropriati.

#### **3.2 Gestione strategica orientata ai risultati e requisiti qualitativi**

Dall'introduzione, nel 2008, della gestione strategica orientata ai risultati, nella misurazione e valutazione dell'operato degli uffici AI viene riservata maggiore attenzione ai risultati, vale a dire che gli uffici AI devono assumersi maggiori responsabilità per i risultati raggiunti. La valutazione dei risultati viene effettuata sulla base di indicatori di risultato. In contropartita gli uffici AI dispongono di un margine discrezionale più ampio per quanto concerne le modalità di adempimento del loro mandato. Anche lo svolgimento dei compiti corretto e conforme alla legge è però particolarmente importante nell'esecuzione dell'AI. Per garantire standard e qualità nella fornitura delle prestazioni, la gestione strategica orientata ai risultati deve dunque essere completata con sistemi che consentano di rispettare il quadro normativo. Nell'esecuzione dell'AI questo è assicurato da un lato da sistemi di gestione della qualità (SGQ) e sistemi di controllo interni (SCI) basati su di essi, dall'altro da audit nell'ambito dei quali vengono discussi sia i risultati raggiunti sia il rispetto dei requisiti qualitativi. La ricerca del giusto equilibrio tra la libertà organizzativa dei singoli uffici AI e la necessità di garantire un'esecuzione uniforme in tutti gli uffici AI attraverso una gestione strategica orientata ai risultati e requisiti qualitativi costituisce una sfida di cui va tenuto conto nell'ambito delle convenzioni sugli obiettivi.

### 3.3 Fattori esterni al sistema AI

Esistono strette correlazioni tra il sistema AI e l'evoluzione della medicina, la situazione sul mercato del lavoro e la prassi giudiziaria. Le possibilità medico-diagnostiche costituiscono un importante quadro di riferimento per il lavoro dell'AI che è sostanzialmente quello di determinare in che misura i problemi di salute incidono sulla capacità al guadagno. Per avere un'idea chiara della situazione medica è spesso necessaria una perizia medica. Tanto più le informazioni sulle limitazioni sono precise, quanto meglio si potrà valutare l'invalidità; tanto migliori sono le possibilità di trattamento, quanto più elevate saranno le probabilità di integrazione. Il margine discrezionale di cui gli organi incaricati dell'esecuzione dispongono per valutare l'invalidità (v. capitolo 3.1 Margine discrezionale nella valutazione dell'invalidità) dipende anche da questi fattori.

Nell'ambito dell'integrazione, l'AI ha il compito di prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità. Non è tuttavia sua responsabilità far sì che la persona assicurata trovi effettivamente un impiego sul mercato del lavoro, a prescindere, per esempio, dalla situazione congiunturale. Un altro fattore che influisce sul sistema dell'AI è la prassi giudiziaria, non solo perché attraverso la giurisprudenza vengono precisate disposizioni legali, ma anche perché i tribunali cantonali possono interpretare il diritto in modo differente. Questi fattori esogeni incidono sul sistema AI e rendono difficile il compito di identificare e misurare l'efficacia dell'AI in generale e del singolo ufficio AI in particolare.

### 3.4 Competenze di vigilanza divise tra Confederazione e Cantoni

La vigilanza bipartita sugli uffici AI cela determinate sfide. Da un lato si riscontrano situazioni in cui l'autorità di vigilanza cantonale sconfinava in ambiti di competenza della Confederazione. Nello specifico si può arrivare al punto che gli organi decisionali degli uffici AI debbano rendere conto dei tassi di integrazione o delle quote delle rendite all'autorità di vigilanza cantonale. Oppure che l'autorità di vigilanza cantonale formuli aspettative concrete su come determinate parti della procedura AI debbano essere condotte.

D'altra parte il direttore di un ufficio AI può ritrovarsi in un conflitto di lealtà perché è stato nominato dal Cantone o dall'organo di vigilanza cantonale, ma è sottoposto alla vigilanza della Confederazione a livello materiale, finanziario e amministrativo. Dal punto di vista del diritto del personale, questo è un problema.

### 3.5 Collaborazione tra l'UFAS e la CUIA

Una collaborazione tempestiva, costruttiva e basata sul dialogo tra l'UFAS in quanto autorità di vigilanza e gli uffici AI in quanto organi esecutivi è essenziale per un'assicurazione invalidità efficace. Di recente la collaborazione tra l'UFAS e la CUIA è stata oggetto di diversi workshop volti a rafforzare l'approccio comune per un'esecuzione uniforme dell'AI. Occorre promuovere una collaborazione aperta e costruttiva in seno ai diversi organi. A questo scopo verrà elaborato un accordo di collaborazione tra l'UFAS e la CUIA che definirà le fondamenta dei compiti, delle competenze e delle responsabilità dei diversi attori. Tra l'UFAS e la CUIA è inoltre in corso una discussione che mira a promuovere

una collaborazione più tempestiva al fine di permettere l'elaborazione di soluzioni migliori e più praticabili per l'esecuzione dell'assicurazione invalidità. Ultimamente gli scambi necessari a tal fine non hanno sempre avuto luogo.

Nonostante vi sia consenso sui punti essenziali della collaborazione, sussistono tuttora divergenze su questioni fondamentali riguardanti la concezione dei ruoli, le competenze e il loro riconoscimento, nonché il grado di dipendenza e autonomia. Il principale nodo da sciogliere è il ruolo della CUIAI nelle attività di comunicazione verso l'esterno, in particolare in quelle di lobbismo politico.

## 4 Rielaborazione della convenzione sugli obiettivi

Secondo l'articolo 52 capoverso 1 OAI, le convenzioni sugli obiettivi concluse tra l'UFAS e l'ufficio AI cantonale devono definire l'efficacia e la qualità da raggiungere. Fino al 2019 le convenzioni sugli obiettivi contemplavano in prevalenza elementi quantitativi. Dei cinque obiettivi concordati, tre erano basati su indicatori di risultato. Inoltre negli ultimi anni l'accento è stato posto soprattutto sugli indicatori 2 (quota delle nuove rendite), 3 (variazione dei costi per gli assicurati in età adulta) e 5 (quota dell'effettivo delle rendite). Questa situazione ha dato adito ad aspre critiche nei media e negli ambienti politici, in risposta alle quali vengono adottate tre misure:

- a livello di gestione strategica orientata ai risultati, nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi viene fatta una chiara distinzione tra indicatori con e indicatori senza valori obiettivo;
- nell'ambito delle convenzioni sugli obiettivi viene attribuita maggiore importanza alla qualità dell'esecuzione dell'AI; e
- le convenzioni sugli obiettivi vengono ripensate nei contenuti, ma anche a livello di forma e procedura.

### 4.1 Indicatori e valori obiettivo

Nell'attuale convenzione sugli obiettivi non viene fatta una chiara distinzione tra indicatori che servono a osservare l'evoluzione del sistema e valori obiettivo. I media e il mondo politico hanno criticato soprattutto l'uso degli indicatori 2 (quota delle nuove rendite), 3 (variazione dei costi per gli assicurati in età adulta) e 5 (quota dell'effettivo delle rendite). Effettivamente questi indicatori sono associati all'obiettivo di «mantenere» o «ridurre», ma non sono mai stati collegati a misure concrete. Come già esposto al capitolo 3.1, è importante seguire l'evoluzione di questi indicatori. In futuro si rinuncerà tuttavia a definire un indirizzo di sviluppo. Di conseguenza, nel quadro delle convenzioni sugli obiettivi si farà una distinzione più netta tra gli indicatori che riflettono un'evoluzione e gli indicatori che sono associati a valori obiettivo o indirizzi di sviluppo.

### 4.2 Qualità del lavoro degli uffici AI

La qualità del lavoro degli uffici AI è decisiva per il corretto svolgimento degli accertamenti, per il successo dell'integrazione degli assicurati e per la conformità alla legge delle decisioni. A garanzia di questa qualità esiste già oggi tutta una serie di prescrizioni in direttive e lettere circolari, la cui applicazione è assicurata dal sistema di gestione della qualità e dal sistema di controllo interno degli uffici AI. Il rispetto delle prescrizioni è regolarmente verificato nell'ambito degli audit. In futuro si dovrà dedicare maggiore attenzione a tre aspetti:

- qualità degli accertamenti medico-assicurativi;
- prospettiva degli assicurati interessati; e
- analisi sistematica delle sentenze giudiziarie al fine di individuare necessità di miglioramento nelle procedure degli uffici AI.

#### 4.2.1 Accertamenti medico-assicurativi

Gli accertamenti medico-assicurativi e le perizie mediche sono fondamentali nella procedura di accertamento. Le attività dei servizi medici regionali (SMR) sono importanti per molti aspetti ai fini della decisione in una procedura AI. I medici del SMR verificano per esempio i requisiti medico-assicurativi che danno diritto a prestazioni dell'AI (provvedimenti di integrazione, rendita). Per valutare lo stato di salute di un assicurato si basano sui rapporti dei medici curanti e, se disponibili, sui rapporti di ospedali e specialisti. Il medico del SMR decide se i documenti in suo possesso gli consentono di valutare in modo attendibile il danno alla salute o se sono necessari ulteriori accertamenti (esame da parte sua, altre analisi di laboratorio, radiografie, richiesta di informazioni al medico curante, consulto, perizia).

Considerato il ruolo centrale degli accertamenti medico-assicurativi, le attività dei SMR sono state a più riprese oggetto di audit da parte dell'UFAS (ad es. coinvolgimento del SMR nella procedura di accertamento). A seconda dei casi, nell'ambito di questi audit vengono formulate raccomandazioni concrete sul posto. In generale le attività dei SMR non sono tuttavia considerate nelle convenzioni sugli obiettivi.

Per conferire maggior peso agli accertamenti medico-assicurativi, gli aspetti qualitativi dell'attività dei SMR devono essere integrati sistematicamente nelle convenzioni sugli obiettivi se l'attività di vigilanza evidenzia una necessità d'intervento in tal senso.

Altre misure sono scaturite dalla valutazione esterna delle perizie mediche commissionata dal DFI al centro di competenza «Interface Politikstudien Forschung Beratung» e al Servizio di psichiatria forense dell'Università di Berna nella primavera del 2020<sup>3</sup>. L'obiettivo di questa valutazione era di chiarire i ruoli e le responsabilità dei diversi attori nel contesto delle perizie. Si trattava innanzitutto di analizzare con quali misure gli uffici AI e l'UFAS possono migliorare la qualità delle perizie mediche e l'attribuzione dei mandati peritali.

I ricercatori hanno raccomandato diverse misure che possono contribuire a migliorare la qualità del lavoro degli uffici AI e delle perizie medico-assicurative.

---

<sup>3</sup> *Evaluation der medizinischen Begutachtung in der Invalidenversicherung* (Valutazione della perizia medica nell'assicurazione invalidità), Interface Politstudien / Università di Berna, Istituto di medicina legale, Servizio di psichiatria forense; Lucerna / Berna, 10.8.2020

**Misure raccomandate:**

- istituire una commissione indipendente per la garanzia della qualità e l'abilitazione di periti nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AI;
- rendere operativa la suddetta commissione;
- definire i criteri per l'abilitazione;
- ottimizzare i principi di aggiudicazione e garantire una maggiore trasparenza (migliorare il metodo aleatorio e la procedura di conciliazione per le perizie monodisciplinari);
- ottimizzare l'aggiudicazione con metodo aleatorio di perizie pluridisciplinari;
- garantire una maggiore trasparenza nell'aggiudicazione: elenco delle perizie attribuite a esperti dagli uffici AI;
- chiedere obbligatoriamente una perizia di prova;
- rendere più trasparente la perizia grazie a registrazioni su supporto sonoro;
- valutare misure per ridurre le perizie esterne;
- sviluppare ulteriormente i requisiti tecnici e giuridico-formali relativi alla qualità delle perizie mediante circoli di qualità;
- rafforzare ulteriormente lo sviluppo della qualità «on the job».

Mediante apposite direttive, l'UFAS prescriverà agli uffici AI l'applicazione di queste misure nell'aggiudicazione dei mandati peritali e nel controllo della qualità nel quadro della procedura probatoria strutturata. Altre misure raccomandate dai ricercatori saranno attuate nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'AI approvato dal Parlamento il 19 giugno 2020. L'istituzione di una commissione indipendente permetterà di migliorare la garanzia della qualità e i criteri per l'abilitazione dei periti, ottimizzare i principi di aggiudicazione e ottenere una maggiore trasparenza, ad esempio attraverso un elenco delle perizie attribuite dagli uffici AI.

**4.2.2 Prospettiva degli assicurati**

Nella valutazione della qualità del lavoro degli uffici AI va dato un peso maggiore alla prospettiva degli assicurati. A tal fine occorre da un lato rilevare e analizzare sistematicamente i reclami e il modo in cui sono trattati dai singoli uffici AI. Parallelamente, anche l'UFAS deve raccogliere in modo sistematico i reclami che gli pervengono. D'altro lato vanno realizzate regolarmente inchieste tra gli assicurati per acquisire informazioni sul loro grado di soddisfazione nei confronti dei servizi degli uffici AI. In entrambi gli ambiti si dovranno definire obiettivi e valori obiettivo da integrare nelle convenzioni sugli obiettivi con gli uffici AI.

### **4.2.3 Sentenze giudiziarie**

Già oggi le sentenze giudiziarie sono oggetto di un rilevamento sistematico e di un confronto intercantonale da parte dell'UFAS. I dati acquisiti con questo monitoraggio non sono tuttavia utilizzati per analizzare il lavoro degli uffici AI e adottare misure di miglioramento. In generale anche i singoli uffici AI dispongono di un sistema di monitoraggio interno. Occorre potenziare il monitoraggio e l'analisi sistematica delle sentenze dei tribunali cantonali e del Tribunale federale concernenti i tipi di prestazione e la qualità del lavoro degli uffici AI (in particolare della valutazione medica). Inoltre, deve essere migliorato il coordinamento tra l'UFAS e i singoli uffici AI.

## **4.3 Convenzioni sugli obiettivi: nuova forma e nuova procedura**

Come già menzionato, l'UFAS ripenserà le convenzioni sugli obiettivi nei contenuti e ne rielaborerà la forma. Per rendere più vincolante quanto stabilito e accrescere il grado di responsabilizzazione nell'attuazione delle misure previste dalla convenzione sugli obiettivi, gli uffici AI verranno inoltre coinvolti nella definizione dei contenuti.

### **4.3.1 Contenuto**

In futuro le convenzioni sugli obiettivi saranno suddivise in due parti, una con gli obiettivi riferiti al sistema globale e una con gli obiettivi specifici per l'ufficio AI. Per la definizione dei contenuti va tenuto conto dei principi esposti qui di seguito.

#### **4.3.1.1 Sistema globale**

Per la definizione degli obiettivi riferiti al sistema globale occorre istituire un gruppo di lavoro misto composto da rappresentanti degli uffici AI e dell'Ambito AI dell'UFAS. Il gruppo di lavoro è diretto dal capo dell'Ambito AI. All'atto della definizione degli obiettivi per il sistema globale va tenuto conto delle condizioni quadro giuridiche e dell'orientamento strategico stabilito dal Dipartimento federale dell'interno. Il gruppo di lavoro misto definisce obiettivi relativi sia all'efficacia sia alla qualità dell'attività di esecuzione. Verifica e stabilisce questi obiettivi una volta all'anno, prima dell'avvio di un nuovo ciclo di convenzioni sugli obiettivi (primo trimestre dell'anno).

In vista dell'istituzione del gruppo di lavoro misto occorre elaborare un regolamento che ne definisca il mandato, i compiti, l'organizzazione e la procedura decisionale e che stabilisca una data per la sua entrata in funzione. I rappresentanti degli uffici AI provvedono al flusso di informazioni e alla formazione delle opinioni in seno al gruppo di lavoro.

#### **4.3.1.2 Situazione specifica dell'ufficio AI**

Gli obiettivi specifici per i singoli uffici AI vengono elaborati in occasione di un bilancio interno dell'UFAS in base al rapporto di audit e alle informazioni raccolte nel quadro dell'attività di vigilanza nei diversi settori specialistici. Nella convenzione sugli obiettivi occorre tenere conto anche di eventuali obiettivi proposti dall'ufficio AI.

### **4.3.2 Forma**

La convenzione sugli obiettivi comprende due documenti:

il primo («Verifica del raggiungimento degli obiettivi») è riferito al periodo di valutazione antecedente. Prima del colloquio sulla convenzione sugli obiettivi, l'ufficio AI consegna una sua autovalutazione del raggiungimento degli obiettivi nell'anno precedente.

Il secondo («Convenzione sugli obiettivi») è riferito all'anno successivo e si articola in tre parti:

1. Introduzione (integrazione quale strumento di gestione e controllo secondo il piano di vigilanza sugli uffici AI, rimando agli obiettivi strategici dell'AI ecc.).
2. Convenzione sugli obiettivi: definizione di 3-6 obiettivi per l'anno successivo riferiti al sistema globale e alla situazione specifica dell'ufficio AI.
3. Allegato con valori di riferimento/indicatori e statistiche. Agli uffici AI viene messo a disposizione un set di indicatori per la valutazione dei risultati che si ricollega agli obiettivi formulati.

La convenzione sugli obiettivi viene conclusa una volta all'anno tra l'UFAS e l'ufficio AI. In generale il colloquio si svolge subito dopo l'audit. La convenzione sugli obiettivi firmata viene consegnata all'ufficio AI e all'organo di vigilanza cantonale.

## 5 Rielaborazione del sistema di indicatori

Il sistema di indicatori (v. Allegato 2 – Sistema di vigilanza sugli uffici AI), introdotto nel 2008 con la gestione strategica orientata ai risultati e rielaborato una prima volta nel 2013, deve essere modificato in alcune sue parti. Va innanzitutto fatta una distinzione tra gli indicatori che servono a osservare l'evoluzione del sistema e gli indicatori che possono costituire parte integrante della convenzione sugli obiettivi. Occorre inoltre valutare se sia opportuno rilevare la qualità dell'esecuzione mediante indicatori. Attualmente è in corso una rielaborazione degli indicatori «tasso di capacità al guadagno» e «durata di trattamento» che dovrebbe concludersi a breve.

### 5.1 Ulteriore sviluppo del sistema di indicatori

#### 5.1.1 Indicatori di osservazione e indicatori di obiettivo

In una prima fase occorre distinguere tra indicatori finalizzati a osservare l'evoluzione del sistema e indicatori che possono servire a definire indirizzi di sviluppo e valori obiettivo.

I seguenti indicatori sono finalizzati a osservare l'evoluzione del sistema e per essi **non** vanno fissati **valori obiettivo**:

- quota delle nuove rendite;
- quota dell'effettivo delle rendite.

I seguenti indicatori servono alla gestione strategica degli uffici AI e sono associati a un indirizzo di sviluppo o a un valore obiettivo:

- tasso di capacità al guadagno;
- variazione dei costi per gli assicurati in età adulta;
- durata di trattamento.

I valori obiettivo possono essere integrati nella convenzione sugli obiettivi di tutti gli uffici AI o soltanto in quella degli uffici AI per i quali gli indicatori hanno evidenziato delle criticità.

#### 5.1.2 Rilevazione della qualità del lavoro degli uffici AI

La qualità del lavoro degli uffici AI è controllata e rilevata mediante diversi strumenti. Ciò nonostante occorre valutare se si possono acquisire informazioni sulla qualità dell'esecuzione anche tramite uno o più indicatori. Per i contenuti di questi indicatori ci si potrebbe basare tra l'altro sulla valutazione degli accertamenti medico-assicurativi, sulla gestione dei reclami, sull'inchiesta svolta a intervalli regolari tra gli assicurati e sull'analisi delle sentenze giudiziarie.

### **5.1.3 Rielaborazione degli indicatori «tasso di capacità al guadagno» e «durata di trattamento»**

#### **5.1.3.2 Indicatore «tasso di capacità al guadagno»**

L'esame di questo indicatore, avviato prima che il DFI conferisse il mandato di effettuare un'analisi dell'attività di vigilanza sugli uffici AI, aveva evidenziato determinate criticità. Nella sua versione attuale, l'indicatore non permette infatti di misurare in che misura il lavoro degli uffici AI si ripercuote sull'idoneità all'integrazione o sulla capacità al guadagno. Di conseguenza può dar adito a false aspettative. Inoltre è possibile manipolare il valore dell'indicatore con una falsa codifica. È quindi imperativo un adeguamento.

#### **5.1.3.2 Rilevazione dell'intera durata della procedura**

In vista dell'attuazione, dal 1° gennaio 2022, dell'ulteriore sviluppo dell'AI, verranno definiti e rilevati altri dati per ottenere informazioni più precise sulla durata delle procedure. Oltre alla durata della procedura fino alla prima decisione in materia di prestazioni, in futuro dovrà essere rilevata anche la durata delle procedure per le rendite. Questo per capire perché determinate procedure sono così lunghe e adottare misure per abbreviarle. Nell'interesse degli assicurati, ma anche dell'AI, le procedure dovrebbero concludersi entro un termine ragionevole. Oggi alcune procedure, soprattutto quelle relative alle rendite, si protraggono per anni prima che venga emanata una decisione e che questa passi in giudicato. Si tratta di una situazione deplorabile. A questo proposito occorre però sottolineare che, anche lavorando in modo corretto ed efficiente, gli uffici AI possono incidere soltanto in parte sulla durata delle procedure. Qui infatti entrano in gioco anche altri fattori, come la prassi dei tribunali cantonali o il comportamento degli assicurati, che possono avere un notevole influsso. Nondimeno è importante rilevare l'intera durata delle procedure, individuare i motivi per cui si protraggono troppo a lungo e, se necessario, adottare misure negli uffici AI. Per questo in futuro si dovrà rilevare e analizzare l'intera durata delle procedure. Se in questo contesto dovessero risultare necessità di adeguamento negli uffici AI, apposite misure verranno inserite nelle convenzioni sugli obiettivi.

## **6 Misure di accompagnamento**

### **6.1 Collaborazione UFAS/CUAI e UFAS/autorità di vigilanza cantonale**

La collaborazione tra l'UFAS e la CUIAI deve essere regolamentata in modo più vincolante. A tal fine è già stata elaborata e discussa una prima bozza di un accordo di collaborazione. Lo scopo dell'accordo è di rafforzare gli interessi comuni e chiarire i diversi ruoli all'interno del sistema per favorire una concezione condivisa dell'assicurazione, il che a sua volta facilita l'armonizzazione dell'esecuzione. Sono però necessarie ulteriori discussioni che vanno avviate il più rapidamente possibile.

Occorre istituzionalizzare la collaborazione tra l'UFAS e le autorità di vigilanza cantonali attraverso uno scambio regolare di informazioni, ad esempio nella fase preparatoria degli audit annuali con gli uffici AI. I risultati dell'attività di vigilanza devono inoltre essere trasmessi agli organi cantonali.

### **6.2 Informazione della popolazione**

Il funzionamento dell'AI, con particolare riguardo alla vigilanza e alla gestione strategica, deve essere oggetto di un'informazione più dinamica ed esaustiva rispetto ad oggi, che evidenzii l'utilità del lavoro svolto dall'assicurazione invalidità. Si potrebbe per esempio spiegare che cosa fa l'UFAS, in quanto organo di vigilanza, per garantire che gli assicurati ricevano le prestazioni a cui hanno diritto. A tal fine va elaborato un piano di comunicazione nell'ambito di una stretta collaborazione tra i servizi di comunicazione del Dipartimento e dell'Ufficio federale che coinvolga anche gli organi esecutivi. I dati statistici uniformati e centralizzati (UFAS, uffici AI) costituiscono il principale strumento di attuazione della misura. L'UFAS li sintetizza e procede all'analisi della situazione a cadenza annuale.

Questa strategia è peraltro in sintonia con la linea d'azione adottata nell'ambito della modernizzazione della vigilanza nel 1° pilastro, in base alla quale è opportuno ampliare e potenziare la redazione dei rapporti del Consiglio federale secondo l'articolo 76 LPG. A tal fine, in futuro il Governo esporrà esplicitamente i rischi sistemici delle diverse assicurazioni sociali e illustrerà la gestione strategica di queste ultime.

## 7 Prossimi passi e calendario

Ai fini di una migliore informazione della popolazione sulla gestione strategica e la vigilanza dell'AI, entro il 2022 deve essere elaborato un piano nel quadro di una collaborazione tra i servizi di comunicazione del Dipartimento, dell'Ufficio federale e degli organi esecutivi. L'attuazione del piano di comunicazione permetterà di migliorare la trasparenza delle attività di vigilanza. È inoltre importante che gli uffici AI siano coinvolti attivamente nell'elaborazione dettagliata delle misure menzionate nel rapporto (monitoraggio della soddisfazione, dei reclami e delle sentenze giudiziarie).

A breve termine l'UFAS rielabora le convenzioni sugli obiettivi coinvolgendo in parte gli organi esecutivi. Le (altre) misure descritte vengono attuate in base al seguente ordine di priorità:

	Misura	Scadenza e dettagli	Altre osservazioni
Priorità 1	<b>Rielaborazione delle convenzioni sugli obiettivi</b>	Bozza del piano entro l'agosto del 2020	Le convenzioni sugli obiettivi rielaborate sono applicate dal gennaio del 2021
	<b>Miglioramento degli accertamenti medico-assicurativi</b>	Elaborazione di direttive entro il 2021	Istruzione diretta degli uffici AI tramite lettera circolare
	<b>Raccomandazioni della valutazione esterna delle perizie mediche</b>	Attuazione delle misure con l'adeguamento dell'OAI nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'AI dal 2022	
	<b>Accordo di collaborazione UFAS/CUAI</b>	Entrata in vigore: inizio del 2021	-
Priorità 2	<b>Monitoraggio della soddisfazione</b>	Secondo semestre 2020: creare le basi, elaborare un piano, formulare il mandato, preparare il questionario	Svolgimento dell'inchiesta nel 1° semestre del 2021, rapporto finale nel 2° semestre del 2021, in collaborazione con gli uffici AI
	<b>Monitoraggio dei reclami</b>	Piano nel 2° semestre del 2021	In collaborazione con gli uffici AI
	<b>Monitoraggio delle sentenze giudiziarie</b>	Potenziamento entro fine 2021	In collaborazione con gli uffici AI

## **Allegato 1 – Basi legali**

### **Articolo 64 LAI Principio:**

«La Confederazione sorveglia l'esecuzione della presente legge da parte degli uffici AI e provvede a un'applicazione uniforme. (...)».

### **Articolo 64a LAI Vigilanza da parte dell'Ufficio federale:**

«L'Ufficio federale esercita la vigilanza materiale sugli uffici AI e sui servizi medici regionali. (...) Stabilisce in particolare criteri per garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'adempimento dei compiti (...) e controlla il rispetto di questi criteri».

### **Articolo 50 capoverso 2 OAI Vigilanza materiale:**

«Gli uffici AI e i servizi medici regionali devono presentare periodicamente all'Ufficio federale un rapporto conforme alle sue istruzioni sull'adempimento dei loro compiti».

### **Articolo 51 OAI Vigilanza amministrativa:**

«Nel quadro dei controlli sul rispetto dei criteri prescritti per garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità di cui all'articolo 64a capoverso 2 LAI, l'Ufficio federale può chiedere od ordinare agli uffici AI e ai servizi medici regionali di adottare provvedimenti al fine di procedere alla necessaria ottimizzazione».

### **Articolo 52 capoverso 1 OAI Convenzioni sugli obiettivi:**

Per garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'adempimento dei compiti (...), l'Ufficio federale conclude con ogni ufficio AI cantonale una convenzione sugli obiettivi. La convenzione precisa in particolare l'efficacia e la qualità da raggiungere, nonché le modalità del rendiconto. (...)».

### **Articolo 53 capoverso 1 OAI Vigilanza finanziaria:**

«L'Ufficio federale esercita la vigilanza finanziaria sugli uffici AI cantonali mediante l'approvazione degli organigrammi, del bilancio preventivo e del conto annuale degli uffici».

## Allegato 2 – Sistema di vigilanza sugli uffici AI

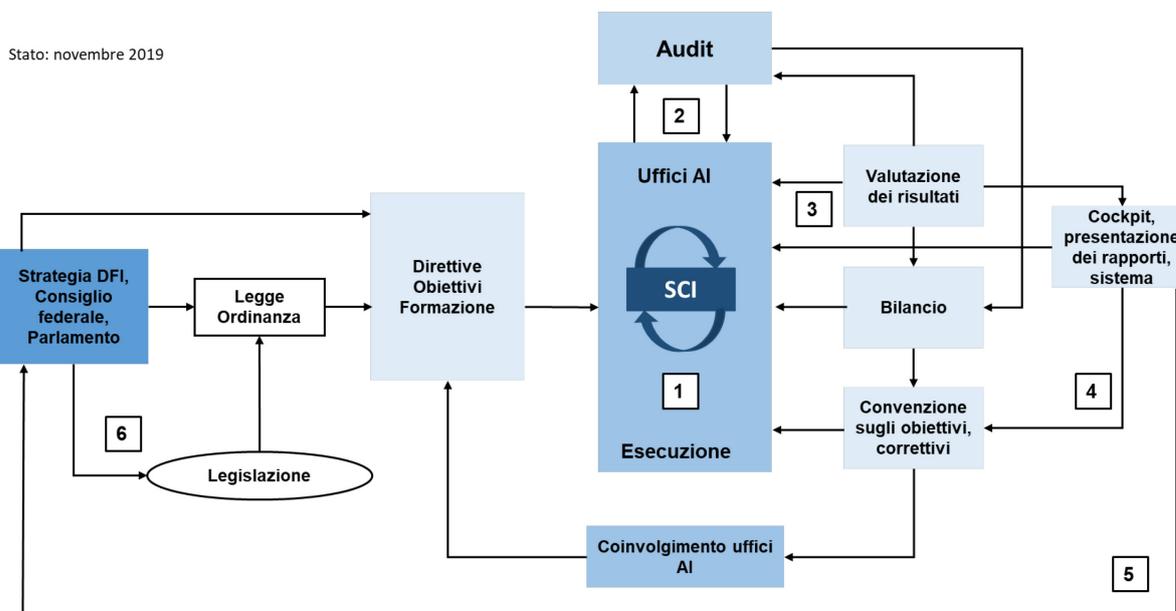
### In generale

Per adempiere il mandato e l'obiettivo di esercitare la vigilanza e assicurare la gestione strategica degli uffici AI, l'UFAS applica diversi strumenti tra loro correlati.

I compiti di vigilanza e gestione strategica definiti dal legislatore sono illustrati nel modello di gestione strategica dell'AI sviluppato dall'UFAS, che comprende sei processi di lavoro collegati tra loro. I processi di lavoro da 1 a 4 descrivono l'attività di sorveglianza e gestione strategica degli uffici AI attraverso diversi strumenti. I processi di lavoro 5 e 6 riguardano la gestione strategica del sistema AI attraverso il processo legislativo, nell'ambito del quale l'UFAS elabora i documenti necessari e cura gli aspetti tecnici su incarico del Consiglio federale e del Parlamento.

Il modello di gestione strategica dell'AI è una rappresentazione schematica dei compiti di gestione strategica e vigilanza nell'AI stabiliti dal legislatore.

Processi di lavoro dell'AI



### Processo di lavoro 1

- Nel processo di lavoro 1, l'ufficio AI monitora i propri rischi specifici. Ogni ufficio AI ha almeno un sistema di controllo interno (SCI) e un sistema di gestione della qualità. Oltre a ciò dispone generalmente di sistemi di indicatori e meccanismi di gestione propri.

### Processo di lavoro 2

- L'UFAS svolge un audit annuale presso ogni ufficio AI, nell'ambito del quale verifica se la legislazione AI sia stata applicata correttamente e con orientamento ai risultati ed esamina il SCI.

### Processo di lavoro 3

- La valutazione dei risultati viene effettuata in base a indicatori di risultato e altri valori di riferimento. In occasione del bilancio interno dell'UFAS vengono riuniti i risultati dell'audit e della valutazione dei risultati (indicatori di risultato). Dopo il bilancio, l'UFAS prepara la convenzione sugli obiettivi con l'ufficio AI (processo di lavoro 4).

**Processo di lavoro 4**

- Nel processo di lavoro 4 vengono avviati eventuali correttivi attraverso la convenzione sugli obiettivi con l'ufficio AI.

**Processo di lavoro 5**

- L'UFAS riferisce al Consiglio federale e al Parlamento nel quadro del rapporto annuale sulle assicurazioni sociali secondo l'articolo 76 LPGA.

**Processo di lavoro 6**

- Nel processo di lavoro 6 si definiscono misure di ottimizzazione a livello di legge (Parlamento) e di ordinanza (Consiglio federale).

**Audit: principi e procedure**

Il controllo annuale degli uffici AI (SMR inclusi) prescritto dalla legge viene effettuato secondo un elenco di criteri che cambia annualmente in base a un'analisi dei rischi e nel quale è possibile inserire temi specifici degli uffici AI.

La durata degli audit sul posto è determinata in funzione di diversi criteri incentrati sui rischi. Si distingue tra audit brevi (2 giorni) e audit completi (fino a 8 giorni). In sede di preparazione, il Settore Audit chiede agli uffici AI documenti su temi specifici e incarti di assicurati. I settori specialistici dell'Ambito AI sono coinvolti in questo controllo.

Per ogni ufficio AI vengono redatti un rapporto dettagliato e un management summary nei quali sono esposti i risultati dell'audit e il follow-up delle raccomandazioni dell'anno precedente (stato di attuazione). Nei rapporti di audit le direzioni degli uffici AI possono prendere posizione sulle constatazioni e le raccomandazioni e sull'audit in generale. A volte gli uffici AI commentano anche constatazioni per le quali il Settore Audit non ha formulato raccomandazioni. In casi eccezionali viene redatta una replica alle prese di posizione dell'ufficio AI.

Generalmente circa l'87-90 per cento delle raccomandazioni è accolto. Di queste, stando ai pareri scritti degli uffici AI, al momento del follow-up circa l'86-89 per cento sono state attuate integralmente. Come indica il termine stesso, le raccomandazioni dell'audit non sono vincolanti (al contrario delle direttive) e possono anche essere respinte. L'esperienza insegna che questo modo di procedere promuove una comunicazione aperta sul potenziale di ottimizzazione tra gli uffici AI e il Settore Audit. Se delle raccomandazioni vengono respinte si applica, in base al principio di proporzionalità, una procedura di «escalation» che produce effetti a livello di convenzioni sugli obiettivi, emanazione di direttive e contatto con l'autorità di vigilanza cantonale.

Al fine di migliorare il proprio lavoro, dopo ogni audit il Settore Audit chiede un riscontro ai collaboratori intervistati. L'analisi dei riscontri ha finora sempre dato buoni risultati per quanto riguarda la preparazione e lo svolgimento degli audit, come anche per la presentazione dei rapporti. Inoltre, i collaboratori degli uffici AI non hanno espresso un parere negativo sulla gestione strategica orientata ai risultati e l'attività di vigilanza da parte dell'UFAS. In particolare non vi sono indizi concreti che i collaboratori degli uffici AI siano sotto pressione a causa degli indicatori di risultato.

Ogni anno viene redatto un rapporto integrale che riassume in forma anonima i risultati degli audit svolti nell'arco di un anno e nel quale sono formulate considerazioni su buone prassi e campi d'azione. Il rapporto integrale è trasmesso a tutti gli uffici AI.

### **Valutazione dei risultati: principi e procedura**

Gli indicatori di risultato servono alla gestione degli uffici AI e sono da intendersi come uno strumento strategico sovraordinato. Questi indicatori mostrano in quale direzione evolve il sistema e forniscono soltanto informazioni su eventuali scostamenti dai valori di pianificazione e dai valori di preventivo. È imperativo considerare i valori di ogni ufficio AI individualmente e rilevare le cause degli scostamenti dai valori di pianificazione

per determinare in quali ambiti occorre intervenire o quali aspetti vanno eventualmente rinegoziati. Questo sistema di gestione strategica non ha la funzione di definire gli obiettivi operativi degli uffici AI.

La valutazione dei risultati viene effettuata in base a indicatori di risultato e altri valori riferiti ai tipi di prestazione che i settori specialistici rilevano regolarmente. Gli indicatori di risultato sono stati elaborati in collaborazione con gli uffici AI, introdotti nel 2008 – come parte del piano di gestione strategica e con un monitoraggio scientifico – e rielaborati per la prima volta nel 2013. Con la valutazione dei risultati e la definizione di valori di pianificazione si vuole far sì che gli uffici AI assumano una maggiore responsabilità per i risultati raggiunti. In contropartita, con la 5a revisione dell'AI gli uffici AI beneficiano di un margine discrezionale più ampio a livello operativo. Gli indicatori di risultato sono uno strumento indispensabile per l'attività di vigilanza dell'Ambito AI, visto che permettono di valutare e gestire strategicamente l'evoluzione finanziaria e materiale del sistema. Per attuare la gestione strategica degli uffici AI, l'UFAS:

- definisce valori di pianificazione e, su questa base, sviluppa indicatori per quanto possibile orientati ai risultati;
- concede agli uffici AI i più ampi margini discrezionali possibili a livello operativo per raggiungere i risultati auspicati.

Di seguito sono presentati sinteticamente gli indicatori utilizzati per la gestione strategica orientata ai risultati.

- **Indicatore 1 (tasso di capacità al guadagno):** tutti i provvedimenti conclusi meno le rendite ponderate, diviso per la popolazione residente permanente tra i 18 e i 64/65 anni, inclusi i frontalieri stranieri, esclusi i funzionari internazionali e i diplomatici.
- **Indicatore 2 (quota delle nuove rendite):** nuove rendite ponderate più aumenti ponderati delle rendite nell'arco di quattro trimestri consecutivi, diviso per la popolazione residente permanente tra i 18 e i 64/65 anni, esclusi i funzionari internazionali e i diplomatici. A differenza dell'indicatore 1, qui i frontalieri non sono annoverati tra gli assicurati.
- **Indicatore 3 (variazione dei costi per gli assicurati in età adulta):** costi pro capite nel periodo x (quattro trimestri) meno i costi pro capite nei quattro trimestri precedenti, diviso per i costi pro capite nei quattro trimestri precedenti.

- **Indicatore 4 (durata di trattamento):** mediana della durata in giorni tra la prima domanda e la prima concessione di prestazioni o il primo rifiuto di prestazioni nel periodo di osservazione.
- **Indicatore 5 (quota dell'effettivo delle rendite):** rendite ponderate in Svizzera diviso per il numero di assicurati in Svizzera (popolazione residente permanente tra i 18 e i 64/65 anni, esclusi i funzionari internazionali e i diplomatici; l'indicatore non tiene conto dei frontalieri).

L'indicatore 1 (tasso di capacità al guadagno) e l'indicatore 4 (durata di trattamento) sono attualmente in riesame. Devono essere completati per fornire informazioni più precise sull'attività d'integrazione e sulla durata di trattamento negli uffici AI. Entrambi gli indicatori devono focalizzarsi soprattutto su elementi qualitativi dell'attività di esecuzione.

### **Convenzione sugli obiettivi: principi e procedura**

Dopo lo svolgimento dell'audit, i suoi risultati, l'esito della loro valutazione e le informazioni fornite dai settori specialistici in merito alle prestazioni vengono discussi nell'ambito di un bilancio che l'UFAS effettua internamente per ogni ufficio AI prima di preparare la bozza della convenzione sulle prestazioni.

Dal 2008 l'UFAS conclude una convenzione sugli obiettivi con ogni ufficio AI (art. 52 OAI). Il colloquio sulla convenzione sugli obiettivi si svolge presso l'ufficio AI. La convenzione sugli obiettivi definisce in particolare i risultati e i requisiti qualitativi da raggiungere (che sono stati verificati e discussi durante l'audit e per i quali sono stati raccomandati eventuali miglioramenti) e le modalità di rendiconto. I valori fissati nella convenzione sugli obiettivi sono da intendersi come valori di pianificazione che tengono conto dell'evoluzione dei valori dei trimestri precedenti. I valori di pianificazione concordati nelle convenzioni sugli obiettivi non pregiudicano in alcun modo il diritto alle prestazioni assicurative. I valori di pianificazione relativi alla quota massima dell'effettivo delle rendite e allo scarto percentuale tra le spese dell'AI preventivate e le uscite annuali effettive su una media di cinque anni sono definiti anche nel contratto di prestazioni tra il capo del Dipartimento e l'UFAS. In caso di mancato rispetto di un valore di pianificazione se ne analizzano le cause e si definiscono eventuali misure sulla base di un determinato obiettivo politico.

In seguito a questa discussione viene redatta una convenzione sugli obiettivi per ogni ufficio AI. La scaletta del colloquio sulla convenzione sugli obiettivi è sempre la stessa:

- verifica del raggiungimento degli obiettivi (generali e specifici) dell'anno precedente;
- definizione di tre obiettivi generali, basati sugli indicatori di risultato, uguali per tutti gli uffici AI;
- definizione di uno o due obiettivi specifici per l'ufficio AI in base ai risultati del rapporto di audit o di altre attività di vigilanza dell'UFAS;
- proposta di un obiettivo da parte dell'ufficio AI;
- temi da discutere.

A seconda dell'obiettivo e della convenzione, l'UFAS si aspetta che gli venga presentato un rapporto scritto sull'attuazione degli obiettivi o contatta l'ufficio AI nel corso dell'anno per chiarire eventuali dubbi o criticità. Al più tardi in occasione dell'audit successivo si verifica se gli obiettivi sono stati raggiunti.

Se un ufficio AI cantonale non firma la convenzione proposta, l'Ufficio federale emana una direttiva specifica per garantire l'efficacia, la qualità e l'uniformità dell'adempimento dei compiti. L'Ufficio federale mette a disposizione degli uffici AI cantonali i valori di riferimento necessari al raggiungimento degli obiettivi (indicatori di risultato).

## Allegato 3 – Convenzione sugli obiettivi 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

**Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS**  
Ambito Assicurazione invalidità

### Convenzione sugli obiettivi 2021

tra

**l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, 3003 Berna**  
rappresentato da **xxx**

e

**l'ufficio AI del Cantone xxx**  
rappresentato da **xxx**

### Contesto e procedura

#### Obiettivi strategici dell'AI

Gli obiettivi strategici dell'AI si basano sull'articolo 1a (articolo sullo scopo) della legge federale del 19 giugno 1959<sup>4</sup> sull'assicurazione per l'invalidità (LAI).

- «Le prestazioni della presente legge si prefiggono di:  
prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati;
- compensare le conseguenze economiche permanenti dell'invalidità mediante un'adeguata copertura del fabbisogno vitale;
- aiutare gli assicurati interessati a condurre una vita autonoma e responsabile».

#### Obiettivi dell'attività di vigilanza dell'UFAS sugli uffici AI

L'attività di vigilanza dell'UFAS si concentra sui punti seguenti:

- garanzia del fabbisogno vitale grazie all'integrazione professionale;
- garanzia del fabbisogno vitale grazie a prestazioni pecuniarie;
- conduzione di una vita autonoma e partecipazione alla vita sociale.

Obiettivo	Descrizione
1. Garanzia del fabbisogno vitale grazie all'integrazione professionale	Il mantenimento o il ripristino della capacità al guadagno delle persone con danni alla salute e la loro integrazione professionale nel mercato del lavoro primario devono permettere agli assicurati di coprire da soli il loro fabbisogno vitale. L'obiettivo è raggiunto se la capacità al guadagno del maggior numero possibile di aventi diritto è ristabilita durevolmente nel minor tempo possibile, con una conseguente diminuzione del numero delle persone che necessitano di prestazioni dell'AI.

<sup>4</sup> RS 831.20

Obiettivo	Descrizione
2. Garanzia del fabbisogno vitale grazie a prestazioni pecuniarie	La garanzia del fabbisogno vitale degli assicurati incapaci al lavoro o con danni alla salute deve permettere alle persone con un'incapacità al guadagno duratura di vivere al riparo dall'indigenza. A tal fine l'AI versa prestazioni specifiche. L'obiettivo è raggiunto se gli assicurati con una capacità al guadagno ridotta o con danni alla salute possono provvedere al proprio sostentamento con le prestazioni dell'AI (e le prestazioni complementari).
3. Conduzione di una vita autonoma e partecipazione alla vita sociale	Le prestazioni fornite agli assicurati con danni alla salute devono permettere loro di condurre una vita autonoma e di partecipare il più possibile alla vita sociale. In tal modo l'AI non solo garantisce l'esistenza materiale dei beneficiari delle prestazioni, ma permette anche l'inclusione delle persone con disabilità. L'obiettivo è raggiunto se le persone con disabilità possono condurre una vita autonoma in funzione delle loro risorse e l'AI mette a loro disposizione prestazioni adeguate a tal fine.

### Base dell'attività di vigilanza e della gestione strategica del sistema globale dell'AI

Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), nel 2008, la vigilanza materiale, amministrativa e finanziaria sugli uffici AI è di competenza esclusiva della Confederazione. Di conseguenza, con la 5ª revisione AI la vigilanza è stata ridefinita, spostando l'accento dal controllo svolto dall'alto alla gestione strategica orientata ai risultati. Nell'ambito del riorientamento verso una vigilanza aperta al dialogo e costruttiva è stato creato tra l'altro lo strumento della convenzione sugli obiettivi (art. 52 OAI in combinato disposto con gli art. 64 cpv. 1 e 64a LAI). Le convenzioni concluse regolarmente tra l'UFAS e gli uffici AI cantonali sono tese a garantire un'esecuzione dell'AI efficace, di elevata qualità e uniforme (art. 57 e 59 cpv. 2 LAI). In adempimento del mandato legale, l'UFAS conclude ogni anno una convenzione sugli obiettivi con i singoli uffici AI cantonali, sulla base degli indicatori relativi al sistema globale dell'AI e ai singoli uffici AI concernenti i tipi di prestazioni AI e sulla base del rapporto di audit annuale.

### La convenzione sugli obiettivi quale strumento di gestione strategica

Dal punto di vista del contenuto, lo strumento della convenzione sugli obiettivi comprende, da un lato, obiettivi relativi al sistema globale dell'AI e, dall'altro, obiettivi specifici per i singoli uffici AI.

Gli **obiettivi relativi al sistema globale dell'AI** riguardo a efficacia e qualità vengono elaborati in funzione dei rischi e fissati per un anno da un gruppo di lavoro misto composto da rappresentanti degli uffici AI e dell'Ambito AI dell'UFAS.

Gli **obiettivi specifici per gli uffici AI** sono definiti sulla base del rapporto di audit – in associazione con i dati e gli indicatori dell'attività di vigilanza dei settori specialistici – in occasione di un bilancio interno all'UFAS.

Il **documento concernente la convenzione sugli obiettivi** consta delle componenti seguenti:

1. **Un'introduzione che descrive l'inserimento dello strumento della convenzione sugli obiettivi nei processi di gestione strategica e di lavoro** secondo il piano per la vigilanza sugli uffici AI, con riferimento agli obiettivi strategici dell'AI, e definisce la procedura.
2. **La convenzione sugli obiettivi vera e propria**, che comprende gli obiettivi relativi al sistema globale dell'AI e validi per tutti gli uffici AI; i valori obiettivo possono variare a seconda della situazione iniziale dell'ufficio AI. Inoltre, in base alla situazione specifica del singolo ufficio AI, vengono concordati ulteriori obiettivi.

Gli obiettivi si fondano sull'orientamento strategico dell'AI all'efficacia e alla qualità dell'esecuzione. Gli obiettivi convenuti sono incentrati sull'aspetto qualitativo dei provvedimenti d'integrazione, dei provvedimenti sanitari e della procedura, in particolare della procedura di accertamento medico, nonché sulla durata di trattamento. Esempi:

- Provvedimenti d'integrazione: i provvedimenti vengono attuati in tempi rapidi e conformemente al diritto sulla base di un piano d'integrazione. Lo stato di avanzamento del provvedimento è controllato e documentato.
  - Durata di trattamento: un provvedimento sanitario viene valutato entro un periodo di tempo definito.
  - Procedura di accertamento: le decisioni dei tribunali cantonali vengono analizzate prestando particolare attenzione alla qualità della valutazione medica (perizie).
  - Ecc.
3. **Un allegato con indicatori ed estratti della statistica AI** sulla situazione dell'ufficio AI in questione che hanno un nesso con gli obiettivi formulati.