

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS

Programma di ricerca pluriennale concernente l'invalidità e l'handicap e l'attuazione della legge sull'assicurazione per l'invalidità (PR-AI)

Piano del programma del 26 maggio 2006

Importante: *Il presente piano espone i problemi e le questioni fondamentali dei quattro blocchi tematici previsti dal programma di ricerca. Non si tratta in alcun modo di un bando di concorso. I singoli progetti saranno messi a concorso esplicitamente dai gruppi d'accompagnamento dei blocchi tematici. I relativi bandi, in base ai quali potranno essere inoltrate offerte, saranno pubblicati sul sito dell'UFAS alla voce Ricerca. In linea di principio possono essere inoltrate offerte anche su altri o su più temi del programma. I progetti esplicitamente messi a concorso avranno tuttavia la priorità ed i gruppi d'accompagnamento non saranno tenuti a dare seguito ad offerte che se ne discostassero.*

Indice

Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS	1
Programma di ricerca pluriennale concernente l'invalidità e l'handicap e l'attuazione della legge sull'assicurazione per l'invalidità (PR-AI) <i>Piano del programma del 26 maggio 2006</i>	1
1 Contesto	1
2 Obiettivi	1
3 Temi centrali	1
3.1 Contesto e sollecitazioni per l'AI	1
3.2 Blocchi tematici del programma di ricerca	2
3.2.1 L'assicurazione invalidità nel contesto di altri sistemi della sicurezza sociale	2
3.2.2 Interessi degli attori e strutture d'incentivazione	3
3.2.3 Invalidità per motivi psichici	4
3.2.4 Effetti della legge, delle revisioni e di nuovi strumenti	5
4 Organizzazione del programma	6
4.1 Principi organizzativi	7
4.2 Direzione strategica del programma	7
4.3 Direzione operativa del programma, dei blocchi tematici (moduli) e dei progetti	8
5 Risorse	8
6 Calendario	9

Piano del programma ad avvenuta consultazione della Commissione AVS/AI
Ambito AI e Settore Ricerca & valutazione
dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

1 Contesto

Negli ultimi anni si è registrata una crescita fuori del comune del numero dei beneficiari di prestazioni AI con conseguenti, pesanti ripercussioni sui costi. Sono aumentati in particolare i casi d'invalidità psichica. Poiché in questi casi - che concernono in generale assicurati ancora relativamente giovani - è spesso concessa una rendita intera, vi è ragione di paventare un ulteriore aumento dei costi. Indipendentemente dalle conseguenze finanziarie, tuttavia, si constata un'applicazione insufficiente del principio della priorità dell'integrazione sulla rendita. L'economia perde così importanti conoscenze e la qualità della vita degli interessati scade. Nonostante l'evoluzione sia stata oggetto negli ultimi anni di tutta una serie di ricerche e rapporti (cfr. Bibliografia), mancano ancora studi sui fattori endogeni ed esogeni che ne sono causa e sugli effetti dei disciplinamenti legali. Questa carenza è stata constatata anche dalla Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-CS 2005).

L'articolo 68 introdotto con la 4a revisione della LAI costituisce la base legale necessaria a che "La Confederazione" svolga o faccia effettuare "analisi scientifiche sull'attuazione della presente legge per: a. sorvegliarne e valutarne l'applicazione, b. migliorarne l'esecuzione, c. promuoverne l'efficacia, d. proporre adeguamenti legislativi." L'art. 96 OAI conferisce al Dipartimento la responsabilità del "programma pluriennale di valutazioni scientifiche sull'applicazione della legge", previa consultazione della Commissione federale AVS/AI.

2 Obiettivi

Conformemente al mandato legale, gli obiettivi prioritari del presente programma sono dunque i seguenti: ricerca delle cause della rapida crescita del numero dei beneficiari di prestazioni AI, elaborazione di basi (criteri e dati) per la valutazione dell'efficacia delle misure introdotte dalle revisioni di legge, presentazione di nuovi strumenti per la realizzazione degli obiettivi della LAI e delle modifiche di legge eventualmente necessarie ad accrescere l'efficacia della legge. Con il programma si intendono dunque conoscere meglio gli effetti (voluti e non) della LAI e delle sue revisioni, contribuendo così ad una più piena attuazione del principio della priorità dell'integrazione sulla rendita e ad un efficace contenimento dei costi. Il programma terrà conto in determinati casi anche di confronti internazionali. Non ne sarà invece oggetto il finanziamento dell'AI in senso stretto (futuro fabbisogno finanziario, nuove fonti di finanziamento e Nuova perequazione finanziaria con i Cantoni [NPC], che va valutata in un altro contesto).

Per evitare oneri eccessivi per i gruppi d'accompagnamento (cfr. nr. 4), i concorsi per i progetti di ricerca saranno scaglionati.

Dopo un primo dibattito con gli interlocutori più importanti dell'UFAS (organizzazioni degli invalidi, parti sociali, organi esecutivi ed altri organi federali o intercantonali) tenutosi a Berna il 7 febbraio 2006, il presente piano per un programma di ricerca pluriennale è stato discusso dal comitato AI il 9 marzo e sottoposto alla Commissione AVS/AI per la discussione del 13 aprile.

3 Temi centrali

La complessa struttura del sistema delle assicurazioni sociali e la rapida evoluzione delle condizioni esterne ed interne sono causa di numerosi focolai di problemi. Il programma di ricerca e valutazione si articola su quattro blocchi tematici, illustrati qui di seguito.

3.1 Contesto e sollecitazioni per l'AI

In tutti i Paesi dell'OCSE l'evoluzione sociale, demografica ed economica causa considerevoli problemi al sistema dell'assicurazione invalidità (OCSE 2003): il mutamento della piramide delle età è foriero di conseguenze per i sistemi di sicurezza sociale, i concetti di malattia e invalidità sono in evoluzione, l'invalidità è sempre meno oggetto di stigmatizzazione. L'inasprimento della concorrenza, l'evoluzione delle strutture economiche e il conseguente aumento della disoccupazione accrescono la pressione sui lavoratori, escludono i più deboli dal mercato del lavoro e riducono le possibilità d'impiego degli invalidi.

La crescita del numero delle prestazioni AI è tuttavia determinata anche da fattori interni al sistema. Parte di una sicurezza sociale in evoluzione dalla fine del secolo XIX, l'AI presenta tutta una serie di caratteristiche strutturali ed organizzative non scevre da inconvenienti: carenze di coordinamento con le altre assicurazioni sociali e con l'aiuto sociale, impliciti incentivi a non riprendere l'esercizio di un'attività lucrativa o a non aumentare il grado d'occupazione, lacune nell'esecuzione a livello federale e nella vigilanza della Confederazione. Ai fattori endogeni si tenta di ovviare con revisioni di legge (attualmente la 4a e la 5a revisione AI). Le cifre più recenti indicano un netto calo dei nuovi casi d'invalidità a partire dal 2004. Va tuttavia chiarito se il calo sia da ascrivere ad un successo della 4a revisione AI (vigilanza o altri provvedimenti), al trasferimento di assicurati ad altri sistemi, ad una dilazione nel tempo o a fattori esterni indipendenti dalle istituzioni.

I problemi ritenuti urgenti possono essere sommariamente divisi in quattro blocchi tematici: il *sistema AI*, le *strutture d'incentivazione degli attori*, l'*invalidità psichica* e l'*efficacia di provvedimenti e strumenti* della LAI e delle sue revisioni. Per alcune questioni possono essere schizzati già oggi progetti concreti, che vengono esplicitamente citati nei quattro punti dedicati ai singoli blocchi tematici. Altri problemi potranno invece essere definiti più chiaramente soltanto a programma in corso e sono quindi menzionati soltanto in forma di accenno. L'organizzazione (cfr. capitolo 4) consente consapevolmente questo procedimento scaglionato al fine di permettere di tener conto dei mutamenti delle esigenze della ricerca.

Nella concezione del programma va considerato che, al di là di tutte le lacune ancora esistenti, negli ultimi anni è stato profuso un notevole impegno per migliorare le fonti d'informazione ed i dati disponibili, sia da parte dell'Amministrazione federale (studi commissionati dall'UFAS, sviluppo dei dati amministrativi, singoli studi commissionati dal Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA) sia nel quadro del progetto di ricerca nazionale 45 „Stato sociale“. Inoltre, la salute psichica era stata definita argomento prioritario indipendente nell'ambito della Politica nazionale svizzera della sanità. Nella trattazione dei temi di ricerca va infine tenuto conto degli studi comparativi svolti dall'OCSE a livello internazionale.

3.2 Blocchi tematici del programma di ricerca

3.2.1 L'assicurazione invalidità nel contesto di altri sistemi della sicurezza sociale

Al centro di questo blocco tematico vi saranno questioni concernenti i punti di contatto con altri sistemi della sicurezza sociale, in particolare con quelli dell'assicurazione contro la disoccupazione e dell'aiuto sociale. Il funzionamento del sistema attuale sarà analizzato e descritto da vari punti di vista in una macroprospettiva.

a) Posizionamento dell'AI nel sistema della sicurezza sociale e nel suo contesto specifico

Dedicata ai problemi di coordinamento ed alle ripercussioni dei crescenti tassi di disoccupazione, questa parte confronta struttura e organizzazione dell'AI con i corrispondenti sistemi di altri Paesi. Sullo sfondo di questa prospettiva globale ci si chiede inoltre in che misura la LAI (revisioni incluse) promuova le pari opportunità dei disabili - conformemente all'articolo 8 della Costituzione e alla Legge sui disabili entrata in vigore il 1° gennaio 2004 - e come si ripercuota sull'AI quest'ultima legge.

- *Passaggi e trasferimenti di costi tra i singoli sistemi della sicurezza sociale*: relazioni e flussi tra i diversi rami della sicurezza sociale (in particolare tra aiuto sociale, AI e AD) e loro mutamenti nel tempo. Questa problematica, sulla quale in un Cantone è in corso uno studio, dovrà costituire la base di un monitoraggio o di un *panel*. Sarà così possibile analizzare l'evoluzione dei casi individuali nelle sue diverse tipologie all'interno del sistema AI ed in relazione ai sistemi che lo precedono e che lo seguono (cfr.: punto b).
- *Il sistema sanitario come sistema di passaggio per l'AI*: sue funzioni di filtro e confronto con l'estero delle medesime.
- *Mutamenti della giurisprudenza in merito a decisioni di rendita*: si tratta qui di analizzare il ruolo dei tribunali delle assicurazioni nelle decisioni di rendita. Come è mutata la giurisprudenza (cantonale e federale) negli ultimi 15 anni e come si sono ripercossi i mutamenti sull'evoluzione dell'AI?

Un altro tema è rappresentato dalle relazioni tra il mercato del lavoro e l'AI. La capacità al guadagno individuale dipende dall'offerta del mercato del lavoro. Un progetto in merito potrebbe rifarsi ai risultati di progetti di ricerca condotti dal seco su mercato del lavoro e disoccupazione. Alla lettera b del terzo blocco tematico va inoltre trattata la questione delle possibilità sul mercato del lavoro di chi è affetto da disturbi psichici.

b) Corsi biografici nel sistema AI ("Carriere")

In questo settore vengono discusse, ma concretizzate soltanto in embrione, idee che saranno in parte riprese da altri progetti.

Ad eccezione di un primo studio qualitativo (Bachmann et al. 2004), sulle tappe che le persone colpite da invalidità si trovano a dover affrontare prima di giungere all'AI ed essere quindi reintegrate nel processo lavorativo o ottenere una rendita, mancano oggi informazioni precise. Saranno quindi svolti studi finalizzati a descrivere il corso della vita degli assicurati prima e dopo il contatto con l'AI, enucleare tipologie dell'uscita dal mercato del lavoro e della trafila dei sistemi d'intervento e localizzare punti di contatto e possibilità d'intervento per l'individuazione tempestiva (tenendo conto dei fattori di successo e d'insuccesso). I problemi legati all'accessibilità ai dossier, alla completezza dei medesimi ed alla possibilità di ricostruire biografie attraverso le registrazioni dei singoli sistemi sono attualmente in discussione nel quadro del citato progetto in corso con il Cantone di Berna.

I passaggi che conducono alla decisione di riconoscimento dell'invalidità possono essere considerati anche dal punto di vista istituzionale. Sarà questa la prospettiva del secondo blocco tematico, ma anche, in parte, del terzo („Invalidità per motivi psichici“).

Secondo tutte le statistiche disponibili, i migranti presentano un elevato rischio d'invalidità. Saranno analizzati i dati ed i retroscena del fenomeno.¹

3.2.2 Interessi degli attori e strutture d'incentivazione

Al riconoscimento dell'invalidità partecipano diversi attori, mossi ognuno da diversi interessi e pungolati ognuno da diversi incentivi. La parola "incentivo" non va intesa solamente nel senso economico del termine, ma può essere riferita anche a fattori di tipo sociale (paure, speranze, aspettative). In questo blocco tematico le strutture d'incentivazione saranno analizzate nelle microprospettive specifiche ai singoli attori.

Su un asse in cui i due estremi sono rappresentati dai poli "integrazione/attivazione" e "compensazione/trasferimento", un rapporto dell'OCSE (2003) situa l'orientamento politico finora seguito dal sistema AI svizzero molto più vicino al secondo che non al primo. Mancano tuttavia dati precisi sul tasso sostitutivo nell'AI, ritenuto molto alto in confronto all'estero e riconducibile soprattutto al secondo pilastro.

Per il resto sarà studiato il sistema d'incentivazione, cioè gli incentivi che inducono i diversi attori a comportamenti controproducenti per l'AI. Sarà affrontato anche il problema della riscossione di prestazioni illegittime, la cui causa scatenante può essere ricercata sia tra salariati e datori di lavoro che tra le istituzioni (organi esecutivi).

a) Assicurati/Salariati

La questione dell'ammontare del reddito sostitutivo in caso d'invalidità rimanda al duplice obiettivo delle revisioni AI, cioè da una parte il contenimento del numero dei casi d'invalidità, dall'altra la garanzia di un tenore di vita adeguato per le persone effettivamente invalide. In Svizzera, il reale ammontare del reddito sostitutivo in caso d'invalidità è noto soltanto in maniera molto frammentaria. Una grande incognita è rappresentata dal disciplinamento del secondo (ed eventualmente terzo) pilastro. In questo settore sono indispensabili molti chiarimenti.

- *Ammontare del reddito sostitutivo in caso d'invalidità:* come sono disciplinate le prestazioni d'invalidità nei regolamenti del secondo pilastro? In che misura differiscono secondo le fasce di reddito e da cassa a cassa? Qual è l'ammontare reale del reddito sostitutivo dei beneficiari di rendite AI e come si compone (cioè quali ne sono le fonti)? Il calcolo

¹ Cfr. lo studio di B,S,S. *IV nach Branche / Tätigkeit (Stahelin-Witt 2004)*, che conferma l'esistenza di dati che consentono l'analisi del rischio d'invalidità secondo la provenienza.

dell'ammontare del reddito sostitutivo in caso d'invalidità dovrà servire da base per l'elaborazione di modelli relativi agli effetti incentivanti. Si dovrà tuttavia tenere conto dei mutamenti subiti dagli incentivi insiti nel processo che conduce al riconoscimento dell'invalidità.

b) Imprese/Datori di lavoro

Per i datori di lavoro vi sono diversi incentivi a "scaricare" sull'AI salariati dal rendimento non (più) soddisfacente. Vi sono però anche incentivi in senso opposto, quali, oltre alla perdita di *know how* e di altre competenze sociali, l'aumento delle spese per l'assicurazione rischi del secondo pilastro e per l'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia. Sull'importanza di questi diversi incentivi esistono in Svizzera soltanto informazioni frammentarie. Manca inoltre un quadro generale delle assenze per malattia e dei costi che ne conseguono.

- *Costi dei casi d'invalidità per i datori di lavoro*: scopo del progetto è la stima dei costi cagionati ai datori di lavoro dai casi d'invalidità. Saranno stimati anche i costi sostenuti dai datori di lavoro che continuano ad impiegare salariati divenuti invalidi. Si procederà infine ad un confronto tra i costi delle assunzioni di portatori di handicap e quelli delle assunzioni di personale non invalido. In questo contesto ci si potrà inoltre chiedere se sia necessaria un'"assicurazione per l'integrazione". Quali fonti d'informazioni potranno essere consultati i rapporti della Commissione per la sicurezza sul lavoro. Vi è inoltre la possibilità d'interpellare imprese che hanno introdotto un sistema di gestione dell'invalidità.

c) Istituzioni

Presumibilmente, gli incentivi controproducenti non esistono soltanto per datori di lavoro ed assicurati, ma anche per le istituzioni: si pensi p. es. alla tentazione di concedere l'invalidità per evitare lunghi e dispendiosi ricorsi dall'esito incerto, spesso negativo. Gli incentivi negativi caratteristici dell'interazione tra i singoli rami della sicurezza sociale (aiuto sociale, assicurazione disoccupazione, AI) sono trattati già nel primo blocco tematico nella parte dedicata ai punti di contatto tra i diversi sistemi. La definizione del termine "invalidità", in continua evoluzione nel contesto di diverse professioni, sarà oggetto di un progetto relativo ai disturbi psichici nel quadro del terzo blocco tematico. La questione della collaborazione interistituzionale e degli incentivi negativi che l'ostacolano, incluse le difficoltà legali ad essi correlati, potrà essere trattata nel quarto blocco tematico nel contesto del progetto IIZ/MAMAC.

d) Abuso dell'assicurazione invalidità da parte di diversi attori

Il tema degli abusi concerne tutti gli attori coinvolti nell'assicurazione invalidità. Il concetto di abuso comprende una vasta gamma di fenomeni: si va dalla riscossione di prestazioni non rispondenti alla volontà del legislatore, ma legali, al subdolo ottenimento di prestazioni illegali.

- *Abuso dell'AI da parte di assicurati, datori di lavoro e istituzioni*: dapprima va chiarito il concetto. Vanno definiti diversi tipi di abuso da parte di assicurati, datori di lavoro e istituzioni e ne vanno stimate le dimensioni. Sulla base dei risultati di questo progetto potranno quindi essere eventualmente valutati metodi e provvedimenti volti a sanzionare ed impossibilitare il ricorso indesiderato alle prestazioni dell'assicurazione.

3.2.3 Invalidità per motivi psichici

Il forte incremento dei beneficiari di prestazioni AI è in gran parte imputabile all'aumento dei disturbi psichici: nel 2004 le rendite AI concesse per motivi psichici sono aumentate del 6.3% (negli ultimi due anni quasi del 15%), mentre quelle versate per altre ragioni hanno fatto registrare una crescita dell'1.1% soltanto. Se è noto che i costi dell'invalidità dovuta a motivi psichici crescono in maniera particolarmente netta in quanto in questi casi è più frequente la concessione di una rendita intera e poiché il beneficio inizia già in giovane età, mancano tuttavia conoscenze approfondite su motivi e retroscena di quest'evoluzione.²

Anche a livello internazionale si constata che la valutazione dell'invalidità e della capacità al lavoro diventa sempre più difficile, poiché aumenta la quota delle malattie difficilmente diagnosticabili dal punto di vista medico (OECD 2003:155).

² Secondo un'analisi bibliografica, nella ricerca svizzera degli ultimi 11 anni la prospettiva dell'economia sanitaria e della prevenzione è quantitativamente poco presente negli studi sulla *Public Mental Health* (Meyer et al. 2005:40).

Da molti studi (cfr. Meyer et al. 2005:73) risulta che l'attività lucrativa può non soltanto abbreviare di molto la degenza ospedaliera, ma anche favorire la guarigione in generale. È però generalmente più difficile integrare persone affette da disturbi psichici che non portatori di handicap fisici (cfr. Hoffmann 2002).

Soprattutto in ragione delle risorse disponibili, il programma PR-AI si concentrerà su gruppi di diagnosi (con conseguente invalidità) particolarmente frequenti e complessi e segnatamente sulle persone che divengono invalide al di sotto dei 40 anni. Il notevole aumento dell'importanza numerica di queste categorie ha infatti comportato le maggiori conseguenze sui costi dell'AI.

Al momento attuale, in questo blocco tematico possono essere affrontati con progetti di ricerca due argomenti centrali: le questioni legate al concetto di incapacità al guadagno e, di riflesso, al concetto d'invalidità, ed i problemi inerenti alle caratteristiche del mercato del lavoro e dei posti di lavoro nell'ottica della permanenza o della reintegrazione di persone affette da disturbi psichici. Altri due temi (le determinanti del rilevamento e dell'intervento tempestivo e i mutamenti subiti dalle determinanti dell'aumento del numero di rendite), strettamente legati alle revisioni di legge, saranno oggetto del quarto blocco tematico.

a) Trasformazioni del concetto d'invalidità e relazioni tra disturbi psichici e invalidità

Nel contesto della crescita del numero di rendite d'invalidità concesse per motivi psichici sono importanti le trasformazioni subite in diversi ambiti professionali dal significato attribuito ai concetti di salute ed idoneità (e, di riflesso, d'invalidità). Questi concetti hanno più dimensioni: nel primo blocco tematico (relativo al sistema AI) sarà analizzato il ruolo dei tribunali, in particolare del TFA (cfr. sopra). Ci si deve inoltre chiedere se il miglioramento della copertura medico-psichiatrica ed il progressivo abbattimento dei tabù che avvolgevano il tema non abbia favorito la concessione di rendite d'invalidità per motivi psichici. Le relazioni tra determinati disturbi psichici e l'incapacità al lavoro che sono riconosciuti generare vanno quindi studiate da diversi punti di vista professionali (medico, giuridico, del lavoro sociale ecc.).

- *Trasformazioni del concetto d'invalidità in caso di disturbi psichici:* si tratta in primo luogo di stabilire come si differenzia il concetto d'invalidità secondo i settori economici, l'appartenenza culturale, l'età, le condizioni socioeconomiche e il sesso. Si dovrà quindi analizzare come si è evoluto negli ultimi 15 anni il concetto d'invalidità nei gruppi professionali ad esso confrontati (medicina, giurisprudenza, lavoro sociale, giornalismo). Che ruolo giocano queste differenze e trasformazioni nella crescita del numero d'invalidi?

b) Possibilità delle persone affette da disturbi psichici sul mercato del lavoro

La progressiva sparizione dei posti di lavoro di nicchia o con poco stress è ritenuta un ostacolo essenziale alla permanenza nell'impiego delle persone colpite da disturbi psichici o alla loro reintegrazione sul mercato del lavoro. Sulla base di un'inchiesta svolta presso imprese, uno studio (Baumgartner et al. 2004) giunge alla conclusione che il potenziale d'integrazione degli invalidi è sfruttato complessivamente soltanto nella misura del 10% circa. Ci si deve tuttavia chiedere se e in che misura l'attuale mercato del lavoro sia accessibile, in particolare, a chi è affetto da disturbi psichici. Viceversa, dovrà essere analizzata anche la capacità al lavoro specifica degli invalidi psichici differenziando secondo i diversi tipi di diagnosi.

- *Evoluzione del mercato del lavoro e possibilità delle persone affette da disturbi psichici:* come sono cambiate le condizioni del mercato del lavoro per le persone affette dai diversi tipi di disturbi psichici? Qual è l'importanza di questo fattore esterno per l'aumento dei casi d'invalidità psichica?

3.2.4 Effetti della legge, delle revisioni e di nuovi strumenti

Il quarto tema trattato nel programma di ricerca concerne la valutazione delle disposizioni legali e dei provvedimenti adottati, l'analisi degli effetti dei provvedimenti principali della 4a e della 5a revisione AI e l'esame di nuovi strumenti, per esempio nell'ambito dell'individuazione e del rilevamento tempestivi e degli accertamenti medici, professionali o inerenti al mercato del lavoro.

a) Effetti della legge e delle revisioni

Vengono valutati provvedimenti scelti della legge (riveduta). In questo ambito sono previsti i progetti seguenti:

- *Valutazione dei servizi medici regionali (SMR):* come si sono insediati i SMR nelle diverse regioni? Si può confermare la prevista funzione di filtro? I SMR sono in grado di accelerare la procedura?
- *Valutazione della modifica all'assegno per grandi invalidi:* vanno analizzate le ripercussioni di due provvedimenti previsti nell'ambito della 4a revisione AI, cioè il raddoppio dell'assegno e l'introduzione di un assegno per "l'accompagnamento nell'organizzazione della realtà quotidiana" (art. 42 LAI).
- *Valutazione dell'introduzione dei tre quarti di rendita:* qual è l'evoluzione del numero delle rendite nelle varie frazioni di rendita intera? Quali ripercussioni ha avuto quest'evoluzione sui costi complessivi, sull'attività lucrativa e sulle condizioni di vita dei beneficiari di una rendita?

Il tema della collaborazione interistituzionale (CII/MAMAC) può essere trattato in questa sede oppure con gli ampliamenti previsti dalla 5a revisione AI (punto b). Al riguardo si dovrebbero discutere anche modifiche legislative. Se del caso bisognerà realizzare un progetto specifico. Vanno anche analizzati provvedimenti concernenti il sostegno attivo nella ricerca di un posto di lavoro.

Alla fine degli Anni 90, in uno studio bibliografico concernente gli ultimi 20 anni condotto a livello internazionale sono stati analizzati fattori determinanti per il ricorso alle rendite d'invalidità (Aarts, de Jong 2000). Ne è risultato chiaramente che fattori endogeni incidono sul ricorso alle rendite in modo maggiore rispetto a quelli esogeni (fatta eccezione per la disoccupazione). Visto che sia la 4a sia la 5a revisione AI fissano una serie di condizioni quadro endogene, nel programma di ricerca bisognerà trarre un bilancio degli effetti.

b) Valutazioni prospettive e d'accompagnamento di nuovi strumenti

I provvedimenti della 5a revisione AI non sono ancora definitivamente decisi. In questo contesto si dovrà dapprima stimare il potenziale dei nuovi strumenti proposti e procedere quindi a valutazioni d'accompagnamento dei provvedimenti introdotti dalla revisione. Uno dei temi sarà la *Valutazione dell'individuazione e dell'intervento tempestivi nel caso di persone colpite da disturbi psichici in ancor giovane età:* riescono i diversi attori coinvolti ad individuare per tempo le persone minacciate da disturbi psichici prevenendo così un pregiudizio alla capacità al guadagno? Con quali mezzi è possibile riuscirci? Per rispondere a queste domande sarà necessario un procedimento differenziato secondo i disturbi psichici (psicosi, malattie psicosomatiche, disturbi della personalità) e il tipo d'impresa (dimensioni, settore d'attività, regione).

Ulteriori valutazioni d'accompagnamento previste nel quadro dell'attuazione della 5a revisione AI, ma ancora da concretizzare, concernono i temi *Controllo, Vigilanza, Gestione della qualità* degli uffici AI, *Provvedimenti d'integrazione e Sviluppo dell'organizzazione risp. Trasformazioni culturali.*

Nel contesto degli accertamenti è presa in considerazione l'introduzione dei codici. Si tratterà di confrontare oneri ed utili. Questi problemi sono però trattati nel quadro di un altro progetto (cfr. lo studio di fattibilità „*Patientenstatistik für Outcome-Analysen der SUVA [PSOAS, Statistica dei pazienti per analisi dell'outcome]*”). Anche la valutazione del progetto pilota „Budget d'assistenza“ è eseguita in altro contesto (cioè in un apposito programma dell'UFAS).

4 Organizzazione del programma

Il programma di ricerca pluriennale sull'invalidità e l'handicap e sull'attuazione della legge sull'assicurazione per l'invalidità (PR-AI) sarà condotto dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) per conto del Dipartimento federale dell'interno (DFI) dopo aver consultato la Commissione federale dell'AVS/AI. Per quanto possibile e necessario, le organizzazioni partner interessate saranno coinvolte nella pianificazione e nell'accompagnamento del programma.

4.1 Principi organizzativi

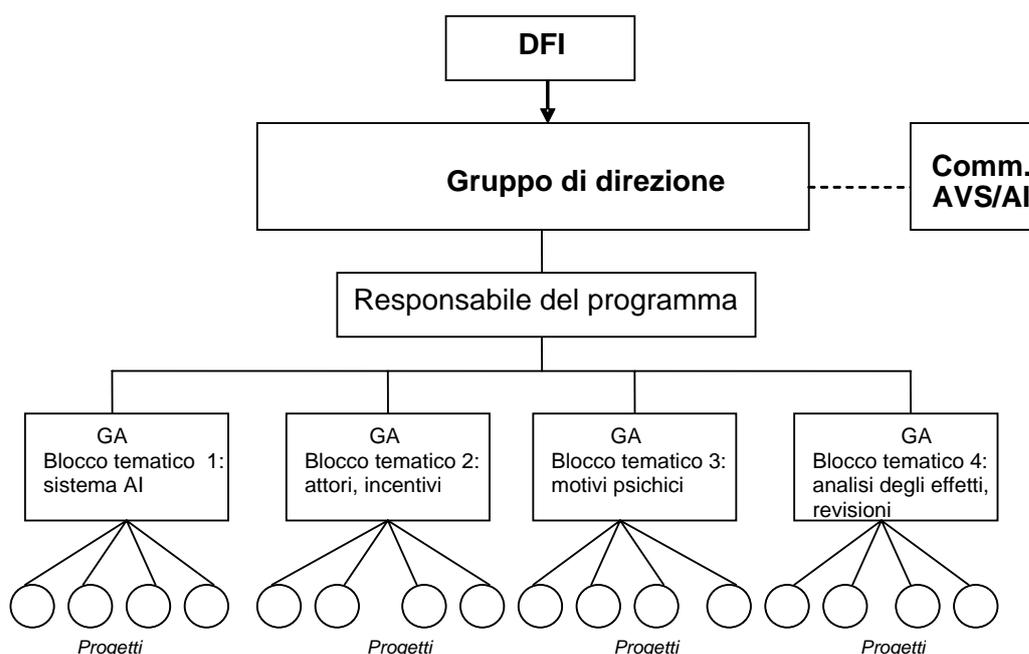
Il progetto del programma di ricerca prevede due livelli organizzativi: a livello strategico il gruppo direttivo "gruppo di direzione" e a livello operativo i gruppi d'accompagnamento, che a seconda dei progetti potranno essere integrati da specialisti interni o esterni.

Oltre alla distinzione di questi due livelli, saranno osservati i seguenti principi organizzativi fondamentali:

- i temi di ricerca sono trattati nell'ambito di progetti e per ogni blocco tematico è costituito un gruppo d'accompagnamento (*orientamento dei progetti*).
- I gruppi di attori rilevanti sono coinvolti nel limite del possibile nell'accompagnamento ai progetti (*partecipazione*).
- La scientificità e (relativa) indipendenza dalla politica quotidiana dell'Ambito e dei responsabili per la strategia relativa alla legge e alle revisioni sono garantite, in quanto i progetti sono realizzati da ricercatori esterni riconosciuti coadiuvati da gruppi d'accompagnamento interdisciplinari (*indipendenza/scientificità*).
- In linea di massima, tutti i risultati delle ricerche saranno pubblicati sotto forma di rapporto nell'apposita serie di pubblicazioni dell'UFAS (*trasparenza*).

Il rispetto di questi principi contribuisce a migliorare l'apprendimento organizzativo ("cultura dell'apprendimento") all'interno delle organizzazioni direttamente interessate e aumenta la legittimazione nei confronti dell'esterno.

Diagramma: schema dell'organizzazione del PR-AI



4.2 Direzione strategica del programma

Quale organo di direzione strategica del programma di ricerca è istituito un *gruppo di direzione*, che decide le linee direttive (priorità) del programma dopo essersi consultato con la commissione dell'AVS/AI. La consultazione avviene mediante un rapporto annuale. Il gruppo di direzione ha la funzione di assumere la responsabilità strategico-politica per il programma. Ciò comprende l'approvazione di quest'ultimo (contenuti centrali/grandi linee, organizzazione, programma di lavoro) e la valutazione periodica del suo andamento. Il gruppo di direzione stabilisce inoltre la strategia di comunicazione (comunicati stampa, incontri con i media).

Il gruppo di direzione si compone di rappresentanti dell'UFAS (Ambito AI e Ricerca/Statistica con 2-3 rappresentanti ciascuno) e di un rappresentante del seco, uno dell'UFSP ed uno della Conferenza degli uffici AI. Il responsabile del programma partecipa alle sedute del gruppo di direzione.

4.3 Direzione operativa del programma, dei blocchi tematici (moduli) e dei progetti

Il programma è diretto dal responsabile del programma, che provvede a garantirne la coerenza e assicura il collegamento tra il gruppo di direzione e i gruppi d'accompagnamento. Egli è anche responsabile per la pianificazione delle risorse, della comunicazione e delle pubblicazioni.

Ciascuno dei quattro blocchi tematici menzionati nel capitolo 3 è diretto da un gruppo d'accompagnamento, che si compone di un nucleo di circa 4-6 collaboratori dell'UFAS (appartenenti a più Ambiti) cui si aggiungono di volta in volta consulenti esterni. Questo gruppo d'accompagnamento interdisciplinare, che può ricorrere secondo le necessità dei vari progetti all'aiuto di specialisti interni ed esterni, elabora i bandi di concorso per i progetti, valuta le offerte e prende in consegna i rapporti intermedi e finali.

All'atto di costituire i gruppi d'accompagnamento dei blocchi tematici e scegliere gli eventuali membri aggiuntivi nel quadro di singoli progetti si devono coinvolgere sia i responsabili dell'Ambito AI che quelli degli attori esterni interessati, che possono da un lato fornire informazioni utili ai progetti, dall'altro favorire la traduzione in pratica dei risultati delle ricerche.

5 Risorse

Nel quadro del presente programma grossomodo triennale sono previsti tra 15 e 20 progetti che dureranno di regola tra i 9 e i 18 mesi e comporteranno spese comprese tra i 90'000 e i 250'000 franchi. I costi complessivi sono preventivati a 3 milioni di franchi (tetto di spesa), ripartiti in modo irregolare sui tre anni. I costi relativamente modesti si spiegano con l'organizzazione specifica dei progetti (cfr. n. 4.1): per ottimizzare l'apprendimento e il trasferimento di conoscenze, in ogni gruppo d'accompagnamento saranno presenti specialisti dell'UFAS e, laddove necessario, consulenti esterni, che seguiranno da vicino il progetto (scelta delle offerte, rapporto intermedio, rapporto finale).

6 Calendario

Il seguente calendario contiene le tappe principali del programma:

07.2.2006	Discussione della versione preliminare del piano del PR-AI con organizzazioni partner scelte - adeguamenti per la discussione in seno al comitato AI della Commissione AVS/AI
13.4.2006	Discussione della versione preliminare rielaborata in seno alla Commissione AVS/AI - in seguito: adeguamento del piano
Maggio 2006	Decisione del Dipartimento sul piano, l'organizzazione e il programma di lavoro.
Maggio/giugno 2006	Costituzione del gruppo di direzione e definizione dei quattro blocchi tematici Elaborazione dei piani per i quattro blocchi tematici e dei bandi di concorso
Giugno/luglio 2006	Approvazione dei piani dei quattro blocchi tematici e dei primi bandi di concorso
Fine luglio 2006	Comunicato stampa (ev. incontro con i media) per il lancio del programma di ricerca
Dal luglio/agosto 2006	Prima tornata di bandi di concorso
Settembre 2006	Scelta dei primi progetti (approvazione/richiesta di rielaborazione/bocciatura)
Dall'ottobre 2006	Contratti, avvio dei primi progetti
Dicembre 2006	Il gruppo di direzione valuta i progetti scelti dai gruppi d'accompagnamento e discute di eventuali correttivi
Dal maggio 2007	Primi disegni di rapporto finale e discussioni nel gruppo d'accompagnamento
Agosto 2007	I gruppi d'accompagnamento discutono di eventuali lacune del programma e di eventuali nuovi bandi di concorso Il gruppo di direzione valuta l'andamento del programma e si esprime sull'eventuale necessità di correttivi
Settembre 2007	Presentazione di un rapporto alla Commissione AVS/AI
Dall'ottobre 2007	Comunicato stampa sullo stato del programma di ricerca Seconda tornata di bandi di concorso*
Dal novembre 2007	Avvio di progetti della seconda tornata di bandi di concorso
Giugno 2008	Incontro pubblico per presentare i primi risultati dei progetti
Entro il marzo 2009	Il gruppo di direzione approva il disegno del rapporto di sintesi; discussione: procedimento successivo al PR-AI
Aprile 2009	Presentazione di un rapporto alla Commissione AVS/AI
Dal maggio 2009	Elaborazione del rapporto di sintesi (ca. fino a luglio 2009)
Ottobre 2009	Incontro pubblico per fare un bilancio del PR-AI: "Risultati ottenuti e questioni aperte"

* I bandi di concorso per i progetti sono scaglionati al fine di ottenere i risultati necessari evitando però un carico eccessivo per i gruppi di accompagnamento. Per „prima“ e „seconda tornata di bandi di concorso“ si intende dunque l'inizio della pubblicazione di bandi di concorso su un periodo prolungato.

Bibliografia

- Aarts, Leo, de Jong, Philipp, Prinz, Christopher (2000):* Determinanten der Inanspruchnahme einer Invalidenrente.
- Bachmann, Ruth, Müller, Franziska, Balthasar, Andreas (2004):* Einmal Rente - immer Rente? Eine Analyse von Prozessen und Bedingungen, die zum Eintritt in das Invalidenversicherungssystem und zum Austritt daraus führen.
- Baumgartner, Edgar, Greiwe, Stephanie, Schwarb, Thomas (2004):* Die berufliche Integration von behinderten Personen in der Schweiz. Studie zur Beschäftigungssituation und zu Eingliederungsbemühungen. BSV Forschungsbericht 4/04
- Baur, Rita (2003):* Erschwerte soziale und berufliche Integration: Hintergründe und Massnahmen. Forschungsbericht 26/03. BSV, Bern
- de Jong, Philip R.(2004):* Towards Mutual Responsibilities: A Dutch Blueprint. In: *Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.)(2004):* Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OECD/Ashgate
- Furrer, Cornelia, Bieri, Oliver, Bachmann, Ruth (2004):* Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Forschungsbericht 6/04. BSV, Bern
- Gärtner, Ludwig, Flückiger, Yves (2005):* Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht des NFP 45. Zürich/Chur (Rüegger)
- GPK-S (2005):* Rentenwachstum in der Invalidenversicherung: Überblick über die Faktoren des Rentenwachstums und die Rolle des Bundes. Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats vom 19. August 2005
- Gredig, Daniel, Deringer, Sabine, Hirtz, Melanie, Page, Roman, Zwicky, Heinrich (2005):* Menschen mit Behinderungen in der Schweiz: Lebenslagen der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der Invalidenversicherung. Zürich/Chur (Rüegger)
- Hoffmann Holger (2002):* Das Berner Job Coach Projekt. In: Schmidt-Zadel R., Pörksen N. (Hrsg.) (2002): Teilhabe am Arbeitsleben – Arbeit und Beschäftigung für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen. Aktion Psychisch Kranke, Psychiatrie-Verlag, Bonn, pp 105-129
- Meyer, Peter C., Ricka, Regula (Hrsg.)(2005):* Wissenschaftliche Informationen zur psychischen Gesundheit in der Schweiz. Arbeitsbericht 7. Schweizerisches Gesundheitsobservatorium, Neuchâtel.
- OECD (OCSE) (2003):* Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Frankfurt am Main (Europäisches Zentrum/Campus)
- Pärli, Kurt, Imhof, Edgar, Laupper, Ellen (2005):* Wirksamkeit und Wirkungen ausgewählter Massnahmen im Rahmen der fünften IV-Revision. Kurzstudie im Auftrag von AGILE - Behinderten-Selbsthilfe Schweiz. (Mit Anhang) Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- Priens, Rienk, Heijdel, Wendy (2004):* Invalidenrenten infolge psychischer Beeinträchtigung. Zahlen- und Massnahmenvergleich in sechs Ländern. Forschungsbericht 7/05. BSV, Bern
- PVK (2005):* Faktoren des Rentenwachstums in der Invalidenversicherung. Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates. (Parlamentarische Verwaltungskontrolle)
- Rehberg, Walter, Klingemann, Harald (2004):* Behinderung im Sozialstaat. Benachteiligung und Integration von drei Gruppen von behinderten Menschen in der Schweiz. Wissenschaftliche Kurzfassung. Projekt im Rahmen des NFP 45 "Probleme des Sozialstaats". Berner Fachhochschule/HSA Bern
- Staelin-Witt, Elke (2004):* Die beruflichen Merkmale von IV-Rentnerinnen und -Rentnern. In: Soziale Sicherheit CHSS 5/2004. Bern (BSV)
- van der Ploeg, Rick (2004):* Role of Employment in Transforming Disability into Ability: Learning from Dutch Mistakes. In: *Marin, Bernd, Prinz, Christopher, Queisser, Monika (Ed.) (2004):* Transforming Disability. Welfare Policies. Toward Work and Equal Opportunities. OECD/Ashgate