

Integrazione professionale dei disabili

Valutazione dei provvedimenti nell'Amministrazione federale

L'essenziale in breve

Una verifica a livello internazionale concernente l'integrazione professionale dei disabili, è stata eseguita nel 2010 nel quadro dell' European Organisation of Supreme Audit Institutions (EUROSAI). Nell'ambito della verifica si è analizzato in particolare anche il modo in cui l'amministrazione pubblica attua i provvedimenti ed elimina le barriere per offrire maggiori possibilità di lavoro ai disabili. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha deciso di partecipare ai lavori, anche se il momento non era ideale in quanto delle nuove misure sono state introdotte recentemente nell'Amministrazione federale

Con circa 36'000 collaboratori, l'Amministrazione federale è uno dei principali datori di lavoro in Svizzera. La legge sui disabili in vigore dal 2004 (LDis – RS 151.3) obbliga la Confederazione ad adottare una prassi di assunzione favorevole ai disabili. Nel 2004, con la 5° revisione della legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI – RS 831.20), anche l'AI ha posto nuovamente l'accento sul principio della «priorità dell'integrazione sulla rendita» e inserito nel catalogo delle prestazioni provvedimenti specifici a favore dell'integrazione professionale.

Nella presente valutazione si fornisce una descrizione della situazione relativa all'integrazione professionale in Svizzera e si esaminano il programma, l'esecuzione, le prestazioni e gli effetti dei provvedimenti nell'Amministrazione federale. Si è proceduto ad un confronto con la situazione nelle Ferrovie federali svizzere (FFS), anch'esse assoggettate alla legge sui disabili. I dati sono stati rilevati sulla base di un'analisi dei documenti, di un'inchiesta scritta condotta tra i responsabili del personale delle unità amministrative della Confederazione come pure di un'inchiesta orale e scritta effettuata tra le persone interessate. I risultati della valutazione si riferiscono a fine 2010.

I primi provvedimenti sono stati introdotti ma non ancora integrati in un concetto globale per l'integrazione professionale delle persone disabili

L'Ufficio federale del personale (UFPER) offre alle unità amministrative due provvedimenti per l'attuazione concreta: Il «Case Management aziendale» comprende l'individuazione tempestiva, l'intervento tempestivo nonché il Case Management della Consulenza sociale per il personale federale (CSPers). Il «sistema di incentivi finanziari» impiega le risorse provenienti dal credito per le categorie speciali di personale (12 milioni di franchi all'anno) per incoraggiare i datori di lavoro a favorire l'occupazione e l'impiego dei disabili. Il CDF saluta questi due provvedimenti. Entrambi questi provvedimenti non sono ancora integrati in un programma che definisca gli obiettivi, gli indicatori e le risorse per l'integrazione professionale e che stabilisca le responsabilità e i processi. Il quadro generale non è molto chiaro, nemmeno nella struttura; non esiste un servizio che raggruppi i compiti e gli strumenti dell'integrazione professionale. A differenza dell'Amministrazione federale, le FFS - grazie alle strutture centralizzate - dispongono di una strategia a livello di gruppo che comprende criteri e direttive vincolanti, anche se rinunciano ai provvedimenti per il reclutamento di nuove persone. Per l'Amministrazione federale, in cui l'integrazione professionale è attuata a livello decentralizzato dalle unità amministrative, sarebbe particolarmente importante disporre di basi chiare che le consentano di perseguire una linea comune.

Per quanto riguarda l'impiego di persone disabili, l'Amministrazione federale non svolge fino ad oggi e in maniera soddisfacente, il suo ruolo di modello.

Più della metà dei responsabili del personale constata un miglioramento unicamente in relazione alla sensibilità per il tema dell'«integrazione professionale dei disabili». Tuttavia, la situazione è rimasta praticamente immutata nell'ambito delle pari opportunità (opportunità di assunzione, di perfezionamento e di carriera). I dati rilevati sul numero dei disabili lo confermano: con una quota di collaboratori disabili pari a quasi l'1% (circa 300 collaboratori), questa percentuale è considerata come piuttosto bassa dal CDF. La legge sui disabili sancisce che l'Amministrazione federale si adoperi con ogni mezzo a sua disposizione per garantire ai disabili pari opportunità. Essa deve fungere da esempio in particolare in occasione dell'assunzione di personale. A tale riguardo sussiste un potenziale di miglioramento. La valutazione del sistema di incentivi finanziari mostrerà come, questo provvedimento introdotto recentemente, possa contribuire

L'ordinanza sui disabili prevede che il datore di lavoro designi un delegato all'integrazione professionale dei disabili. Nell'Amministrazione federale i datori di lavoro si trovano a livello di unità amministrative. Per determinare un cambiamento, è necessario definire nelle varie unità amministrative i delegati all'integrazione professionale dei disabili. Esistono già singole iniziative. Nella maggior parte dei casi, però, i compiti e la formazione dei delegati all'integrazione non sono (ancora) definiti e ciò rende difficile intraprendere i passi opportuni.

Le soluzioni concernenti i casi singoli sono buone...

Se si considera il numero di reintegrazioni riuscite, i risultati sono buoni, soprattutto nel confronto con le FFS: nella maggior parte dei casi i collaboratori sono potuti ritornare al proprio posto di lavoro nell'Amministrazione federale senza percepire una rendita. Unicamente nel 3,7 per cento dei casi si è dovuto sciogliere il rapporto di lavoro senza versare una rendita. In generale, dal 2005 l'Amministrazione federale registra una diminuzione dei casi di invalidità.

Anche gli effetti sono valutati nel complesso positivamente. Le persone che presentano vari gradi di disabilità possono essere reintegrate, la maggior parte di esse con loro piena soddisfazione, nella vita lavorativa; sono riconosciute come collaboratori a pari diritti e sono in grado di soddisfare le esigenze richieste nel processo di lavoro. Occorre tuttavia menzionare il rischio che ne consegue, ovvero di adeguare i posti di lavoro in modo che rispondano prevalentemente alle esigenze delle persone interessate. Così facendo si adotta di fatto una soluzione sociale invece di garantire l'integrazione professionale. Aggiunte alle prestazioni rimborsate dall'assicurazione per l'invalidità, tali soluzioni possono comportare oneri non quantificabili per l'Amministrazione federale in quanto datore di lavoro. Il Case Management e il sistema di incentivi finanziari, se utilizzati correttamente, sostengono le unità amministrative nell'adeguare in maniera appropriata i posti di lavoro e nel compensare le perdite dovute alla capacità produttiva ridotta.

... ma i provvedimenti non sono attuati in modo uniforme

Nell'applicazione dei provvedimenti nel Case Management aziendale si nota che sussistono incertezze e che la coordinazione con l'assicurazione per l'invalidità non è ottimale. Si constata un'incertezza generale nell'attuare i provvedimenti adeguati. In particolare, l'individuazione tempestiva non avviene in modo uniforme. Nel processo dell'individuazione e dell'intervento

tempestivo si decide se, quando e da chi le persone interessate ricevono il sostegno adeguato. Nei casi in cui si è cercata una soluzione per tempo, il processo è stato spesso avviato dalle stesse persone interessate. In molti casi i responsabili reagiscono e adottano provvedimenti soltanto dopo la seconda o addirittura la terza lunga assenza e su iniziativa di una terza persona. Un potenziale di ottimizzazione si individua anche a livello di informazione dei collaboratori dell'Amministrazione federale circa le persone di contatto e le possibilità di sostegno.

La valutazione permette di formulare le seguenti raccomandazioni:

Il CDF raccomanda all'UFPER di elaborare un piano per l'«integrazione professionale dei disabili» e di comunicarlo in funzione dei destinatari. Il piano deve presentare l'integrazione professionale nell'Amministrazione federale e definire gli obiettivi, le risorse, le competenze e le responsabilità. Tutti i collaboratori della Confederazione dovrebbero esserne a conoscenza in modo da sapere a chi rivolgersi in caso di necessità.

Nell'ambito delle «pari opportunità dei disabili», il CDF raccomanda all'UFPER di definire un obiettivo per le future assunzioni e di illustrare gli incentivi finanziari per le unità amministrative. Definire un obiettivo per le assunzioni (di durata determinata e indeterminata) dei disabili può servire da incentivo per migliorare la situazione. L'UFPER può sostenere le unità amministrative nell'attuazione dei provvedimenti relativi al reclutamento e illustrare gli oneri finanziari e le indennità che ne derivano.

Il CDF raccomanda all'UFPER di proporre al Consiglio federale, nel quadro delle direttive concernenti l'impiego e l'integrazione di disabili ai sensi dell'ordinanza sul personale federale, di nominare a livello di unità amministrativa i delegati all'integrazione dei disabili. Affinché le unità amministrative possano creare condizioni quadro non discriminatorie, è necessario disporre di delegati all'integrazione dei disabili a livello di unità amministrativa. I compiti dei delegati dovrebbero comprendere oltre alla consulenza, l'identificazione del tema nell'unità amministrativa per consentire di effettuare adeguamenti già nella fase di pianificazione.

Il CDF raccomanda all'UFPER di rielaborare la guida «Case Management aziendale» e di formare i quadri e i responsabili del personale per quanto riguarda l'impiego di quest'ultima. La guida dovrebbe essere rielaborata in modo da fare chiarezza sui compiti e sui processi dell'assicurazione per l'invalidità (nell'ottica dell'assicurazione) e dell'UFPER (nell'ottica del datore di lavoro). Occorre anche tenere conto della necessità di migliorare l'individuazione tempestiva. La guida dovrebbe illustrare i possibili effetti dei singoli provvedimenti al fine di contrastare il rischio di cercare soluzioni sociali anziché favorire l'effettiva integrazione professionale.

L'UFPER ha preparato nel frattempo diversi Decreti del Consiglio federale che riguardano la strategia per il personale. Per il settore "pari opportunità per le persone disabili" è stato sviluppato a questo proposito un valore regolamentare, che include anche nuove assunzioni. L'UFPER approva le raccomandazioni del CDF, ma rileva che il disposto di avere un delegato all'integrazione a livello di unità amministrativa è di competenza dei dipartimenti. Nel gennaio 2010, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha pubblicato un concetto per l'integrazione professionale dei disabili nel DFI. Questo concetto prevede la definizione di obiettivi annuali di nuove assunzioni

come pure la messa a disposizione e l'istruzione di delegati all'integrazione a livello di ogni ufficio federale.

Testo originale in tedesco