

# **Analisi della situazione dell'AI in seno alla Confederazione**

**Rapporto del Consiglio federale relativo alle domande poste  
il 27 agosto 2004 dalla CdG-S sulla situazione dell'AI in seno  
alla Confederazione**

del 17 agosto 2005

---

---

## Riassunto

*Il presente rapporto si esprime essenzialmente in merito alle domande sottoposte dalla CdG-S al Consiglio federale il 27 agosto 2004. Durante la stesura del rapporto è emerso che un confronto tra i dati dell'assicurazione federale per l'invalidità (AI) e quelli dell'Amministrazione federale è possibile solo in modo limitato. La Legge sull'assicurazione invalidità ha infatti lo scopo di assicurare fin dalla nascita l'intera popolazione contro le conseguenze dell'incapacità al guadagno per motivi di salute. Non prevede invece l'invalidità professionale<sup>1</sup>. Per quanto riguarda l'Amministrazione federale la situazione è diversa. La Cassa pensioni della Confederazione PUBBLICA eroga sia rendite d'invalidità ai sensi dell'AI sia rendite d'invalidità professionale. Nonostante questi problemi di delimitazione è possibile constatare quanto segue:*

*In seno all'Amministrazione federale, il numero annuo di nuovi beneficiari di rendite d'invalidità (compresa l'invalidità professionale) è cresciuto dal 2000 in misura inferiore rispetto alla media nazionale.*

*Il numero totale delle rendite d'invalidità (compresa l'invalidità professionale) nell'Amministrazione federale si situa leggermente al di sopra della media svizzera. A causa delle summenzionate difficoltà nel confronto dei dati non è tuttavia possibile stabilire con sicurezza se la quota dei dipendenti federali riconosciuti invalidi sia stata superiore alla media. Va inoltre ricordato che al momento dello scorporo di Swisscom e RUAG i beneficiari di rendite delle due imprese sono rimasti assicurati presso la Cassa pensioni della Confederazione. Dopo il trasferimento degli assicurati dalla Cassa pensioni della Confederazione (CPC) a PUBBLICA, avvenuto il 1° giugno 2003, il numero delle invalidità professionali è diminuito notevolmente.*

*Nel campo del reinserimento professionale dei disabili, l'Amministrazione federale dà il buon esempio mettendo a disposizione un credito per la reintegrazione di queste persone. Nel 2003, grazie al credito, 215 disabili avevano un posto di lavoro adeguato alle loro esigenze. Il controllo periodico dei posti di lavoro finanziati tramite il credito garantirà che esso non venga utilizzato per singoli impiegati oltre il tempo necessario e possa così essere nuovamente accordato ad altre persone.*

*Dall'inizio del 2005 un gruppo interdipartimentale guidato dall'Ufficio federale del personale (UFPER) sta elaborando proposte rivolte al Consiglio federale per una gestione della salute all'interno dell'Amministrazione federale. Il gruppo valuta inoltre diverse misure nel settore della prevenzione sanitaria e dell'individuazione tempestiva di assenze ripetute ed elabora le basi per un sistema di gestione delle presenze che permetta ai quadri di notare per tempo le assenze ripetute dei propri collaboratori e di individuarne le cause.*

<sup>1</sup> Un'invalidità professionale sussiste quando secondo il referto del Servizio medico la persona impiegata non è più in grado di svolgere né il lavoro esercitato fino a quel momento né un'altra attività ragionevolmente esigibile.

# Rapporto

## 1 Introduzione

### 1.1 Contesto

Nel quadro di un'ispezione, nel febbraio del 2004 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) incaricava il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di valutare l'assicurazione invalidità (AI) a livello nazionale. Parallelamente, il 27 agosto dello stesso anno chiedeva al Consiglio federale di esaminare sulla base di domande dettagliate la situazione dell'AI all'interno dell'Amministrazione e di paragonare i risultati ottenuti con quanto rilevato su scala nazionale. L'interesse della CdG-S è rivolto ai casi di pensionamento anticipato di impiegati federali per ragioni mediche.

Il Consiglio federale si è già espresso in merito a questa problematica nel parere del 3 luglio 2000 concernente una raccomandazione<sup>2</sup> del rapporto della Commissione della Gestione del Consiglio nazionale (CdG-N). Un rapporto del Dipartimento federale delle finanze redatto in previsione di un ulteriore controllo della CdG-S (sottocommissione «Questioni generali») spiegava l'attuazione della raccomandazione 4 del rapporto del 18 novembre 1999 della CdG-N in relazione alla Legge sul personale federale entrata in vigore il 1° gennaio 2002.

### 1.2 Premesse

#### 1.2.1 Riserve generali sulla comparabilità

La richiesta della CdG-S di paragonare l'esecuzione dell'AI a livello nazionale con quella praticata all'interno dell'Amministrazione federale non può essere completamente soddisfatta. Lo scopo dell'assicurazione federale per l'invalidità secondo la legge federale del 19 giugno 1959 (nel seguito LAI; RS 831.20) è di assicurare dalla nascita tutta la popolazione contro le conseguenze dell'incapacità al guadagno dovuta a motivi di salute. Le prestazioni d'invalidità erogate dalla Cassa pensioni della Confederazione nel quadro della previdenza professionale sono invece destinate esclusivamente agli impiegati della Confederazione. Sono quindi possibili confronti soltanto con i beneficiari di rendite AI che nella vita attiva esercitavano un'attività dipendente. In seguito allo scorporo di grandi unità organizzative (posta, Swisscom, imprese d'armamento) cui si è assistito negli ultimi anni, i dipendenti della Confederazione si differenziano sempre di più dai salariati coperti dall'assicurazione federale per l'invalidità al di fuori dell'Amministrazione. Dove i due sistemi sono paragonabili, il presente rapporto analizza e commenta le tendenze constatate.

<sup>2</sup> Raccomandazione 4 nel rapporto della CdG-N del 18.11.1999, p. 44, che aveva per oggetto l'evoluzione delle uscite dal mondo del lavoro per motivi medici e la reintegrazione delle persone disabili.

## 1.2.2

### Riserve particolari sulla comparabilità

- a. Diritto alla rendita d'invalidità secondo la LAI e secondo le disposizioni previdenziali della Confederazione

Diversamente da quanto avviene per l'esecuzione dell'assicurazione invalidità conformemente alla LAI, l'assicurazione secondo le disposizioni della previdenza professionale all'interno dell'Amministrazione federale<sup>3</sup> è strettamente dipendente dalla politica del personale del datore di lavoro. Se fino al 31 maggio 2003 in seno all'Amministrazione federale la cosiddetta invalidità professionale era considerata condizione di diritto per una rendita d'invalidità della cassa pensioni<sup>4</sup>, a partire dal 1° giugno dello stesso anno valgono le stesse condizioni previste dalla LAI. I confronti tra il sistema d'assicurazione invalidità della previdenza professionale, che ha nel datore di lavoro il suo punto di riferimento, e quello valido per tutta la popolazione sono quindi problematici e necessitano di chiare distinzioni.

- b. Scorporo delle aziende federali

Con lo scorporo delle grandi aziende della Confederazione (posta, Swiscom, imprese d'armamento), avvenuto per gradi tra il 2000 ed il 2002, ed il conseguente trasferimento dei dipendenti agli istituti di previdenza delle singole aziende, l'effettivo dei salariati assicurati presso la PUBBLICA si è considerevolmente ridotto. Tuttavia, poiché i beneficiari di rendita della Swiscom e della RUAG sono rimasti presso la PUBBLICA, gli effettivi di rendite d'invalidità analizzati nel rapporto sono tendenzialmente troppo elevati rispetto all'attuale personale dell'Amministrazione (cfr. p. 13). Questi fatti rendono difficile sia il confronto tra i dati relativi all'invalidità interni all'Amministrazione federale sull'arco di più anni che il confronto tra i dati dell'Amministrazione e quelli relativi a tutto il Paese. Nei dati concernenti l'effettivo del personale della Confederazione sono compresi i Politecnici federali (6145 dipendenti al 31.12.2003).

- c. Diversa densità dei dati

Per l'Amministrazione federale manca una disposizione che prescriva la rilevazione scientifica dei dati relativi a tutte le prestazioni analogamente all'articolo 68 LAI. La densità dei dati disponibili è quindi forzatamente diversa. Inoltre, dati personali degni di particolare protezione (art. 3 lett. c della legge federale sulla protezione dei dati<sup>5</sup>) possono essere trattati soltanto con l'accordo della persona interessata (art. 27 cpv. 2 lett. b LPers). L'articolo 14 della Legge sulla CPC consente a PUBBLICA di trattare tali dati soltanto se sono necessari per l'esecuzione della previdenza professionale.

<sup>3</sup> Fino al 31 maggio 2003, la previdenza professionale per il personale federale era gestita dalla Divisione Cassa pensioni della Confederazione (CPC) dell'Ufficio federale Cassa federale d'assicurazione (CFA). Il 1° giugno 2003 gli assicurati sono stati trasferiti a PUBBLICA, un istituto di diritto pubblico indipendente. L'Ufficio federale CFA è stato soppresso. Nel seguito l'istituto di previdenza della Confederazione sarà denominato esclusivamente «PUBBLICA».

<sup>4</sup> Cfr. in proposito il numero 3.

<sup>5</sup> RS 235.1



## **2.2 Prestazioni AI concesse in tutta la Svizzera**

Le prestazioni AI concesse su tutto il territorio nazionale sono elencate, secondo il tipo, in allegato (grafico 1). Stando al grafico 1, i provvedimenti registrati dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sono nettamente aumentati (+ 21,5 %). In questi provvedimenti rientra la consegna di mezzi ausiliari (+ 35,5 %), p. es. apparecchi acustici. La Cassa pensioni della Confederazione non rileva dati sul tipo di prestazioni d'invalidità, in quanto non ha accesso a queste informazioni. Dati di questo tipo non sono rilevati nemmeno se il datore di lavoro è la Confederazione. Oltre al credito per la reintegrazione (cfr. numero 5), sono messi a disposizione delle persone che presentano danni fisici anche mezzi ausiliari (p. es. scrittoi o attrezzature speciali per l'ufficio). Queste spese, tuttavia, non vengono registrate separatamente come prestazioni d'invalidità. Altri provvedimenti, p. es. l'istruzione scolastica speciale per i bambini, non concernono la Confederazione. Inoltre, a livello nazionale la metà dei beneficiari di rendite d'invalidità ha meno di 20 anni ed appartiene quindi ad una fascia d'età assai poco rappresentata tra i dipendenti della Confederazione (cfr. allegato, grafico 3). Per tutti questi motivi, è impossibile eseguire un confronto con le rilevazioni su scala nazionale.

## **3 Pensionamento anticipato per invalidità professionale presso la Confederazione**

Oltre ad aspetti quantitativi, in questa parte sono trattate anche la questione della competenza della decisione d'invalidità e le condizioni cui tale decisione è subordinata.

### **3.1 Numero di casi d'invalidità professionale nell'Amministrazione federale**

Prima della migrazione, il 1° giugno 2003, della cassa pensioni vigeva l'Ordinanza CPC (statuti CPC, RU 1995 533). L'articolo 38 di quest'ordinanza stabiliva che i dipendenti della Confederazione dichiarati dal Servizio medico non più in grado di svolgere la loro attività consueta né altre attività esigibili (cosiddetta invalidità professionale) avevano diritto ad una rendita d'invalidità della cassa pensioni (nel seguito: rendita d'invalidità professionale). Un impiegato che percepisce una rendita d'invalidità professionale non è dunque necessariamente totalmente o parzialmente incapace al guadagno ai sensi della LAI. Per beneficiare di una rendita d'invalidità ai sensi dell'articolo 28 LAI (nel seguito: rendita d'invalidità secondo la LAI), i beneficiari di rendite d'invalidità professionale dovevano annunciarsi all'ufficio AI cantonale, che accertava l'esistenza o meno di un'incapacità al guadagno parziale o totale, cioè di un'invalidità ai sensi della LAI. In una prima fase dunque per gli impiegati della Confederazione non si faceva distinzione tra invalidità professionale e invalidità ai sensi degli articoli 4 segg. LAI e dell'articolo 8 cpv. 1 LPGA<sup>7</sup>. Oltre alla rendita d'invalidità professionale veniva versato un supplemento fisso a guisa di rendita transitoria (pensione di sostituzione AI). Il supplemento fisso veniva erogato fino alla nascita del diritto ad una rendita secondo la LAI. Tale diritto nasceva sol-

<sup>7</sup> Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, RS 830.1.

tanto in caso di decisione positiva da parte del competente ufficio AI. Successivamente a questa decisione si procedeva alla compensazione retroattiva del salario provvisoriamente versato dal datore di lavoro (stipendio in caso di malattia conformemente all'art. 56 dell'ordinanza sul personale federale del 3 luglio 2001; OPers) o del supplemento fisso erogato dalla PUBBLICA conformemente all'articolo 20 degli Statuti CPC fino al 31 maggio 2003, in seguito in virtù dell'articolo 29 dell'Ordinanza del 25 aprile 2001 concernente l'assicurazione nel piano di base della Cassa pensioni della Confederazione (OCPC 1), rispettivamente nel piano complementare (OCPC 2).

Fino al 31 maggio 2003, nel caso degli impiegati federali non si procedeva esplicitamente ad una distinzione tra coloro che percepivano una rendita d'invalidità professionale e un supplemento fisso e coloro che invece del supplemento fisso percepivano una rendita d'invalidità secondo la LAI. Per questo motivo le seguenti cifre relative ai casi d'invalidità nell'Amministrazione federale comprendono sia gli ex impiegati federali con un'invalidità professionale (ai sensi della previdenza professionale della Confederazione) sia quelli invalidi ai sensi della LAI.

Con il trasferimento alla PUBBLICA, il 1° giugno 2003, sono entrate in vigore la legge federale sulla Cassa pensioni della Confederazione (Legge sulla CPC)<sup>8</sup> e le ordinanze concernenti l'assicurazione nel piano di base (OCPC 1) e nel piano complementare (OCPC 2). Conformemente all'articolo 45 OCPC 1 una persona impiegata presso la Confederazione ha diritto ad una rendita d'invalidità di PUBBLICA solo se ha diritto ad una rendita d'invalidità ai sensi della LAI in base ad una decisione del competente ufficio AI cantonale. Dal 1° giugno 2003, quindi, le condizioni di diritto per una rendita d'invalidità di PUBBLICA e per una rendita d'invalidità ai sensi della LAI sono le medesime. In base al nuovo diritto la rendita d'invalidità professionale ha carattere sussidiario. Dal 1° giugno 2003 il Servizio medico (SM) dell'Amministrazione generale della Confederazione è consultato unicamente quando in seguito ad una decisione negativa del competente ufficio AI si tratta di constatare l'esistenza o meno di un'invalidità professionale giusta l'articolo 48 OCPC 1. Inoltre, anche dopo una decisione positiva del SM la rendita d'invalidità professionale è versata unicamente se il datore di lavoro rimborsa integralmente a PUBBLICA il capitale di copertura necessario al finanziamento della rendita (art. 5 cpv. 4 Legge sulla CPC). Solo dal 1° giugno 2003 è dunque possibile fare una distinzione precisa tra i beneficiari di una rendita d'invalidità professionale e i beneficiari di una rendita d'invalidità di PUBBLICA, le cui condizioni di diritto corrispondono a quelle previste per la rendita d'invalidità ai sensi della LAI. Questo nuovo disciplinamento dà seguito alla richiesta della CdG-N di separare e impostare in base al principio di causalità il finanziamento a carico del datore di lavoro e della cassa pensioni<sup>9</sup>.

Qui di seguito è indicato il numero dei nuovi pensionamenti ordinati per ragioni mediche dal SM nell'Amministrazione federale. Va osservato che le indicazioni non si riferiscono alla data del pensionamento effettivo, bensì alla data della proposta di pensionamento da parte del SM. Se p. es. il SM ha proposto un pensionamento alla fine del 2001 e questo è divenuto effettivo solo all'inizio del 2002, nella tabella 3.1 il pensionamento in questione è registrato sotto il 2001.

<sup>8</sup> RS 172.222.0

<sup>9</sup> Cfr. rapporto della CdG-N del 18.11.1999, p. 5.

Tabella 3.1

**Numero dei nuovi pensionamenti per ragioni mediche nell'Amministrazione federale (compresa l'invalità professionale, senza le ex aziende federali)**

	2000	2001	2002	2003*
Numero di pensionamenti totali per ragioni mediche	182	207	158	122
Numero di pensionamenti parziali per ragioni mediche**	73	68	79	39
<b>Totale</b>	<b>255</b>	<b>275</b>	<b>237</b>	<b>161</b>

\* Poiché dal 1° giugno 2003 (trasferimento a PUBBLICA) il SM non è più interpellato in tutti i casi, conformemente alle aspettative il numero dei pensionamenti è inferiore rispetto agli anni precedenti e non è quindi rappresentativo.

\*\* Il SM non distingue tra differenti gradi d'invalità, ma unicamente tra pensionamento parziale e totale.

Fonte: Servizio medico dell'Amministrazione generale della Confederazione

Sul totale del personale dell'Amministrazione federale, pari in media a circa 45 000 persone (compresi il settore dei PF, i praticanti, gli apprendisti e il personale di pulizia), ogni anno vi sono stati circa 255 (0,56 %) nuovi casi d'invalità parziale o totale.

### **3.2 Quali ripercussioni hanno avuto i pensionamenti anticipati sulle costi e sui disavanzi tecnici di PUBBLICA?**

In una nota informativa del 14 novembre 2000 all'attenzione del Consiglio federale, i premi necessari a coprire le prestazioni d'invalità erano stati stimati all'1,92 per cento della somma dei guadagni assicurati della Confederazione. La nota informativa esprimeva tuttavia riserve in merito alla qualità dei dati sui cui si sono basati i calcoli. Essa pronosticava inoltre che l'uscita della Posta dalla Cassa pensioni della Confederazione (allora non ancora avvenuta) avrebbe portato ad un aumento dei premi di circa 0,4 per cento<sup>10</sup>.

Da un'analisi svolta alla fine del 2003 dal perito in materia di previdenza professionale di PUBBLICA riguardo al premio necessario dal punto di vista tecnico, per il rischio d'invalità è risultato un premio del 4,19 per cento, calcolato sull'effettivo degli assicurati di PUBBLICA al 1° giugno 2003. L'aumento dell'aliquota di contribuzione si spiega con il fatto che l'uscita delle aziende federali, in particolare della Posta (31 dicembre 2001), da PUBBLICA ha provocato un innalzamento dell'età media degli assicurati rimasti e di conseguenza un incremento del rischio d'invalità. Inoltre le basi tecniche di PUBBLICA sono state modificate rispetto al primo calcolo, il che ha portato in generale ad un aumento dei contributi necessari sotto il

<sup>10</sup> L'effettivo degli assicurati della Posta rappresentava allora il 39 per cento dell'effettivo totale e rispetto al personale dell'Amministrazione federale era costituito da impiegati in prevalenza più giovani.

profilo attuariale. Oggi va riconosciuto che i contributi riscossi alla fine degli anni Novanta per la copertura del rischio d'invalidità erano stati fissati ad un livello troppo basso. A causa della notevole variazione degli effettivi, delle nuove basi tecniche e della modifica delle condizioni di diritto ad una rendita d'invalidità (dal 1° giugno 2003), non è tuttavia più possibile quantificare il disavanzo tecnico di PUBBLICA dovuto all'inadeguatezza dei premi.

### **3.3 Qual è stata l'evoluzione delle nuove rendite d'invalidità rispetto al totale delle prestazioni versate da PUBBLICA (dati del periodo 1998–2003)?**

Il calcolo del rapporto tra le nuove rendite d'invalidità versate annualmente e le prestazioni complessive di PUBBLICA (prestazioni di vecchiaia, prestazioni d'invalidità, rendite per il coniuge superstite e per i figli) non è molto indicativo a causa delle già citate variazioni degli effettivi della Cassa pensioni della Confederazione, ma anche della mancanza di dati sufficientemente differenziati e della permanenza dei beneficiari di rendite dopo l'uscita di Swisscom e RUAG. A questi elementi si aggiungono poi i problemi legati al passaggio al nuovo millennio che hanno fatto sì che i dati di PUBBLICA anteriori al 2000 non siano più disponibili in forma elettronica. In base ai dati del periodo 2000–2003 si può constatare approssimativamente che in questi anni la quota delle prestazioni d'invalidità sul totale delle prestazioni versate da PUBBLICA è stata in media dello 0,77 per cento.

### **3.4 Analisi e interpretazione dei risultati**

Ogni anno, in media, è divenuto invalido lo 0,56 per cento degli impiegati federali (cfr. n. 3.1). Essi hanno percepito lo 0,77 per cento delle prestazioni complessivamente versate da PUBBLICA. È probabile che la maggior parte di questi beneficiari di rendite, cui a suo tempo il SM ha riconosciuto un'invalidità professionale, siano oggi considerati invalidi anche ai sensi della LAI. Questa supposizione è avvalorata dal fatto che nel 2004 sono stati riconosciuti solo quattro casi d'invalidità professionale. Il capitale di copertura versato dalla Confederazione per questi casi è stato di 822 828 franchi (compreso il settore dei PF).

## **4 Cause del versamento di una rendita**

Le differenti finalità dell'assicurazione invalidità secondo la LAI e dell'assicurazione retta dalle disposizioni della previdenza professionale della Confederazione in qualità di datore di lavoro (fortemente influenzata dalla sua politica del personale) non permettono di confrontare i due sistemi con il grado di dettaglio richiesto dalla CdG-S. Per questo motivo in questo capitolo saranno confrontati unicamente gli effettivi dei beneficiari di rendite e l'evoluzione del numero dei nuovi beneficiari.

#### 4.1

### **In Svizzera per quali danni alla salute sono state accordate rendite d'invalidità dal 1998 al 2003?**

Dal 1998 il numero di beneficiari di rendite d'invalidità domiciliati in Svizzera è aumentato in tutte le categorie d'invalidità (infermità congenite: 7,69 %, invalidità in seguito a malattia: 41,16 %, invalidità in seguito ad infortunio: 23,31 %). Secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, nello stesso periodo la popolazione residente permanente è cresciuta del 3,38 per cento, passando da 7,12 milioni a 7,36 milioni di persone. Particolarmente vistoso è il numero nettamente superiore di casi d'invalidità dovuti a malattia e a infortunio tra la popolazione maschile. Questo si spiega col fatto che la quota di persone attive tra gli uomini è più elevata che tra le donne. Gli uomini svolgono inoltre più spesso lavori faticosi e pericolosi per la salute, che presentano un maggiore rischio d'invalidità (p. es. nel settore edile).

Un'altra spiegazione per l'aumento del numero degli invalidi è l'evoluzione della struttura demografica in Svizzera (v. grafico 2 nell'allegato). È un dato di fatto che da decenni la popolazione residente invecchia a vista d'occhio. Tra il 1998 e il 2003 il rapporto di dipendenza degli anziani<sup>11</sup> è così passato da 24,6 a 25,3 punti percentuali e secondo lo scenario «tendenza» dell'Ufficio federale di statistica potrebbe raggiungere un picco di 43,9 punti percentuali nel 2040. Il rapporto positivo tra l'età e l'invalidità emerge chiaramente dalle statistiche dell'AI per il 2004<sup>12</sup>. All'effetto demografico è pertanto imputato un po' più del 20 per cento del tasso di crescita del numero di beneficiari di rendite secondo la LAI<sup>13</sup>. Nel caso delle invalidità in seguito ad infortunio la situazione è invece inversa. Il rapporto dell'OCSE sull'invecchiamento e la politica del lavoro mostra, con riferimento al 1990, che con l'avanzare dell'età il numero dei casi d'invalidità in seguito ad infortunio diminuisce<sup>14</sup>.

Se si fa un confronto a livello internazionale, le spese per le rendite d'invalidità secondo la LAI rimangono tuttavia relativamente esigue rispetto al prodotto interno lordo (PIL). Nel 1995 la quota del PIL destinata a questo scopo (senza prestazioni complementari) era del 4,1 per cento nei Paesi Bassi, del 2,7 per cento in Norvegia, del 2,4 per cento in Svezia, dell'1,5 per cento in Austria, dell'1,4 per cento in Italia e dell'1,1 per cento in Germania. In Svizzera la quota era dell'1,3 per cento. Le uscite attuali (preventivate a gennaio 2004 a 460 milioni di franchi per 478 000 rendite d'invalidità secondo la LAI<sup>15</sup>) corrispondono a poco meno dell'1,1 per cento del PIL e sono quindi inferiori rispetto a quanto rilevato nel 1995.

<sup>11</sup> Il rapporto di dipendenza degli anziani è il rapporto tra le persone di età superiore ai 64 anni e le persone in età compresa tra i 20 ed i 64 anni.

<sup>12</sup> Cfr. IV-Statistik 2004 (d/f), p. 78 segg.

<sup>13</sup> Prieur, Y. (2000): Le nombre de rentiers AI ne cesse de croître, in: Soziale Sicherheit 4/2000, p. 179–180, UFAS, Berna.

<sup>14</sup> Cfr. OCDE (2003): Vieillesse et politiques de l'emploi – Suisse (f), p. 101, Editions OCDE, Parigi.

<sup>15</sup> Compresa la rendite secondo la LAI versata a cittadini svizzeri e stranieri residenti all'estero.

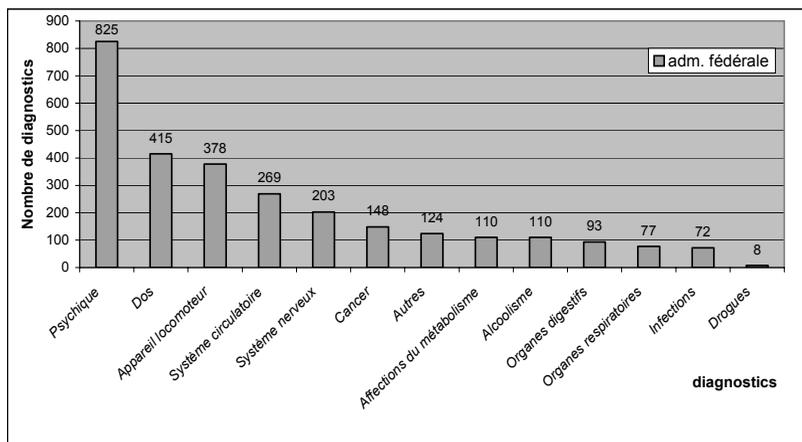
## 4.2

### Dal 1998 al 2003 per quali danni alla salute è stata accordata ad impiegati federali una rendita d'invalidità secondo la LAI?

Il grafico 4.1 illustra, suddividendole in base al tipo di diagnosi, le valutazioni effettuate dal SM tra il 2000 e il 2003. Anche in questo caso va tenuto presente che un pensionamento può avere fino a tre differenti origini.

Grafico 4.1

#### Valutazioni secondo il tipo di diagnosi tra il 2000 e il 2003



\* Sono possibili più diagnosi per persona. Ogni diagnosi è contata una volta per persona.

Fonte: Servizio medico

Negli ultimi quattro anni, conformemente alla tendenza registrata a livello svizzero, tra le diagnosi più frequenti il primo posto è spettato ai disturbi psichici con una percentuale del 29,13 per cento. Al secondo posto seguono i dolori di schiena (14,65 %) e al terzo le malattie dell'apparato motorio (13,35 %). Con il trasferimento a PUBBLICA l'obbligo di sottoporsi ad una perizia del SM è ormai rimasto in vigore unicamente per i casi d'invalidità professionale (cfr. numero 3).

## 4.3

### Analisi comparativa e interpretazione dell'evoluzione

Il confronto delle cause del versamento di rendite per invalidi secondo la LAI o di rendite secondo le disposizioni sulla previdenza professionale della Confederazione si basa sul presupposto seguente.

I beneficiari di rendite d'invalidità secondo la LAI non devono necessariamente aver esercitato un'attività lucrativa prima di diventare invalidi. Secondo i dati dell'UFAS circa il 90 per cento dei beneficiari lavoravano prima di percepire la rendita<sup>16</sup>. Il

<sup>16</sup> Questa cifra corrisponde al limite superiore della fascia rilevata, che va dal 75 al 90 %.

numero dei beneficiari di rendite secondo la LAI è pertanto moltiplicato per 0,9 prima di essere confrontato con i dati sull'invalidità relativi all'Amministrazione federale.

Nel 2003 hanno beneficiato di una rendita AI 231 954 persone domiciliate in Svizzera<sup>17</sup>. Se si rettifica il dato tenendo conto delle persone esercitanti un'attività lucrativa si ottiene un totale di 208 759 casi d'invalidità (5,41 % della popolazione attiva in età compresa tra 15 e 64 anni secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera RIFOS). All'interno dell'Amministrazione federale, invece, le persone che hanno percepito una rendita d'invalidità di PUBBLICA (comprese le rendite d'invalidità professionale) sono state 3244 (ovvero 7,17 % del totale). La percentuale superiore presso l'Amministrazione federale è riconducibile a più fattori: in primo luogo il personale federale presenta una struttura d'età più sfavorevole rispetto a quella dell'intera popolazione (cfr. grafico 3 nell'Allegato). Secondariamente i dati dell'Amministrazione federale comprendono pure i beneficiari di rendite d'invalidità professionale. Infine tra i 3244 beneficiari di rendite di PUBBLICA vi sono anche quelli rimasti dopo lo scorporo di Swisscom e RUAG. Per queste ragioni la quota dei beneficiari di rendite è assai elevata rispetto al numero effettivo degli impiegati dell'Amministrazione federale.

Diversa è la situazione per quanto riguarda il numero annuo di nuove rendite: tra il 2000 e il 2002<sup>18</sup> su un totale di 45 228 impiegati federali (compreso il settore dei PF) vi sono stati in media circa 255 pensionamenti totali o parziali, il che corrisponde ad un aumento annuo di circa il 7,86 per cento in rapporto al numero complessivo dei beneficiari di rendite all'interno dell'Amministrazione. A titolo comparativo, nel 2003 il numero di beneficiari di nuove rendite in Svizzera e all'estero sono stati 30 822<sup>19</sup>, il che equivale ad un aumento lordo sul totale dei beneficiari dell'11,37 % rispetto all'anno precedente. Il numero di nuovi beneficiari è salito nell'arco di tre anni da 26 668 (2000) a 30 822 (2003)<sup>20</sup>. All'interno dell'Amministrazione federale invece tra il 2000 e il 2002<sup>21</sup> non si è registrato alcun aumento significativo dei casi d'invalidità.

I risultati devono tuttavia essere interpretati con prudenza, poiché viste le diverse modalità di rilevamento non è veramente possibile procedere ad un'analisi comparativa.

## Conclusioni

I risultati mostrano che la quota dei beneficiari di rendite in seguito ad invalidità (compresi i casi di invalidità professionale) all'interno Amministrazione federale è leggermente superiore rispetto alla quota nazionale. Poiché tuttavia i dati dell'Amministrazione federale, contrariamente a quelli a livello svizzero, comprendono anche i casi d'invalidità professionale, non è possibile effettuare un confronto

<sup>17</sup> Nel 2004 i casi d'invalidità registrati sono stati 242 067. Se si contano anche le persone invalide domiciliate all'estero si arriva ad un totale di quasi 283 000 casi registrati (cfr. IV-Statistik 2004, p. 18)

<sup>18</sup> Il 2003 non è rappresentativo a causa del già citato trasferimento a PUBBLICA, avvenuto il 1° giugno 2003.

<sup>19</sup> Di cui 26 989 residenti in Svizzera (cfr. IV-Statistik 2004, p. 18). La crescita netta è stata di 11 004 persone.

<sup>20</sup> Fonte: UFAS. L'innalzamento dell'età di pensionamento delle donne nel 2001 ha provocato un sensibile aumento dei casi AI in quell'anno.

<sup>21</sup> Il 2003 non è rappresentativo a causa del cambiamento della procedura in caso d'invalidità.

chiaro. Grazie ai risultati si può inoltre concludere che dal 2000 il numero annuo di pensionamenti totali e parziali nell'Amministrazione federale è ben al di sotto della media nazionale. All'Amministrazione federale non può quindi essere imputato l'aumento del numero di beneficiari di rendite dell'assicurazione federale per l'invalidità registrato negli ultimi tempi. Nel complesso, i dati sull'invalidità nell'Amministrazione federale non sono per il momento allarmanti. La notizia diffusa dai mass media secondo cui la Confederazione, dopo il settore edile, presenta il tasso più elevato (0,83 %) di nuovi casi d'invalidità va relativizzata. Tra l'altro bisogna menzionare che nello studio originale questa percentuale si riferiva non solo all'Amministrazione federale ma all'intero settore dell'amministrazione pubblica, per il quale è stata fatta un'estrapolazione basata sui dati di un campione di otto Cantoni. In futuro, grazie all'esame più severo dei casi di invalidità professionale dopo il trasferimento a PUBBLICA (1° giugno 2003) e al previsto inasprimento dei meccanismi di controllo (cfr. n. 5), il numero di nuove rendite, dopo un possibile aumento di breve durata dovuto alle misure di ristrutturazione della Confederazione, dovrebbe registrare un'ulteriore diminuzione.

## **5 Reinserimento professionale**

### **5.1 Come applica la Confederazione il principio dell'AI «priorità dell'integrazione sulla rendita»?**

L'integrazione delle persone disabili è un elemento importante della politica del personale. I principi della politica del personale approvati il 19 novembre 2003 dal Consiglio federale promuovono l'occupazione e l'integrazione di persone con una capacità produttiva limitata. Dai quadri ci si attende esplicitamente che stimolino i propri collaboratori affidando loro compiti impegnativi definiti mediante obiettivi chiari. Il mantenimento del posto di lavoro di persone disabili e la loro integrazione sono un aspetto importante delle responsabilità direttive dei superiori. L'articolo 4 capoverso 2 lettera a e l'articolo 19 capoverso 1 LPers impongono al datore di lavoro di esaminare tutte le opportunità e possibilità ragionevolmente esigibili per continuare ad impiegare una persona, prima di recedere dal rapporto di lavoro senza colpa di quest'ultima (vale a dire, p. es., in caso di handicap fisici o psichici). L'Amministrazione federale si attiene da anni a questo principio ed ha allestito allo scopo un servizio per l'integrazione gestito dalla Consulenza sociale per il personale federale dell'UFPER. Questo servizio aiuta sia i collaboratori della Confederazione divenuti invalidi in seguito a malattia/infortunio sia i collaboratori disabili provenienti dall'esterno a trovare un posto di lavoro in seno all'Amministrazione federale. Per l'integrazione dei disabili il DFF mette a disposizione i fondi necessari (nel seguito: credito per la reintegrazione; art. 8 cpv. 2 OPers).

## 5.2 **Quanti erano in totale i posti di lavoro protetti nell'Amministrazione federale e in Svizzera tra il 1998 e il 2003 e quanti quelli mancanti?**

### 5.2.1 **Posti di lavoro «protetti» nell'Amministrazione federale**

Nell'Amministrazione federale non vi sono posti di questo tipo. Se l'handicap non influenza la capacità produttiva (p. es. handicap agli arti inferiori), la persona può essere senz'altro assunta attingendo al credito ordinario per il personale. In tal senso vi è sicuramente una certa concorrenza tra impiegati disabili e impiegati non disabili. Coloro che hanno trovato un posto di lavoro presso l'Amministrazione federale grazie al credito per la reintegrazione adempiono requisiti adeguati al loro handicap.

*Grafico 5.1*

#### **Numero di persone disabili e crediti per la reintegrazione**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Numero di persone	134	141	159	172	202	215
Credito per la reintegrazione ( in milioni di fr.)	6,1	6,4	7,5	8,3	8,9	10,6

*Fonte:* Ufficio federale del personale

Il credito, continuamente aumentato negli anni Novanta per via dell'elevato numero delle richieste, ammonta attualmente a 10,6 milioni di franchi. Alla fine di agosto 2003 i collaboratori il cui posto era finanziato con questo credito erano 215, mentre le persone che percepivano una rendita d'invalidità di PUBBLICA erano 3244 (compreso il settore dei PF). Il numero complessivo delle persone disabili impiegate dalla Confederazione è però sicuramente più elevato di quello indicato nel grafico 5.1, poiché ad integrazione avvenuta i posti in questione vengono finanziati attraverso il credito ordinario per il personale.

Se un aumento delle assunzioni di persone disabili è senz'altro auspicabile, bisogna tuttavia tenere presente che sia queste persone sia chi lavora con loro necessitano di un'assistenza adeguata da parte di professionisti, il che richiederebbe un ulteriore aumento del personale. Considerata la situazione precaria delle finanze federali, nei prossimi tempi questo sarà tuttavia difficilmente realizzabile.

### 5.2.2 **Posti di lavoro «protetti» in Svizzera**

Con il termine «posti di lavoro protetti» ci si riferisce a posti di lavoro creati appositamente in strutture e istituti (cfr. art. 100 cpv. 1 lett. a, art. 101 cpv. 3 e art. 106 cpv. 4 OAI)<sup>22</sup> che occupano solo o in prevalenza persone invalide ai sensi della LAI. L'UFAS conosce unicamente il numero di posti nei laboratori protetti che ricevono dall'AI sussidi per le spese d'esercizio. Anche i Cantoni, in qualità di datori di

<sup>22</sup> RS 831.201

lavoro, assumono persone disabili. Da un confronto è però risultato sostanzialmente che essi mettono a disposizione meno fondi per la reintegrazione (in media circa il 10 % di quanto spende la Confederazione). Inoltre, le assunzioni finalizzate alla reintegrazione sono limitate nel tempo e durano di regola solo sei mesi (in casi eccezionali due anni)<sup>23</sup>. Alcune grandi imprese interpellate nell'ambito di questo rapporto hanno dichiarato di non offrire posti di lavoro protetti (o di offrirne un numero ben inferiore alla media). Non è pertanto possibile fare un confronto rappresentativo con l'Amministrazione federale. Questo dato corrisponde ai risultati di un'inchiesta condotta dalla Scuola universitaria professionale di Soletta, che ha riscontrato nelle aziende svizzere un notevole potenziale non sfruttato per l'occupazione di persone disabili<sup>24</sup>.

### **5.3 Tra il 1998 e il 2003 quante persone disabili sono state reintegrate con successo presso la Confederazione e in Svizzera?**

Per principio una persona è considerata reintegrata quando il suo salario, grazie ad una riformazione professionale o ad un adeguamento del posto di lavoro al suo handicap, non è più finanziato mediante il credito per la reintegrazione, bensì tramite il credito ordinario per il personale. Finora presso l'Amministrazione federale non è stata elaborata alcuna statistica sul numero di reintegrazioni riuscite di persone disabili.

Per quanto riguarda la situazione a livello svizzero, nel 2003 l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha condotto uno studio in cui è stata analizzata l'efficacia dei provvedimenti professionali. Per definizione un provvedimento professionale è efficace, se a due anni dalla sua conclusione non è versata una rendita intera. Le rilevazioni dell'UFAS mostrano che dal 1997 l'efficacia dei provvedimenti professionali è rimasta costantemente ad un livello del 70 per cento. Le differenze tra i vari Cantoni sono però notevoli. Per una valutazione critica delle cifre presentate si rimanda al rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione sulle cause dell'aumento del numero di rendite nell'assicurazione invalidità.

### **5.4 Che ne è degli impiegati disabili della Confederazione ai quali non è possibile offrire un posto di lavoro nell'Amministrazione?**

La Confederazione, quale datore di lavoro, assume la propria responsabilità sul piano sociale. Nel limite del possibile, cerca sempre di offrire alle persone disabili impiegate nell'Amministrazione un posto adatto alle loro esigenze. Se ciò non è possibile e le persone in questione, a causa del loro handicap, non sono più in grado di soddisfare i requisiti del posto occupato fino a quel momento, il rapporto di lavoro è risolto. In casi del genere sono di regola adempite le condizioni che danno diritto ad una rendita d'invalidità di PUBBLICA o secondo la LAI.

<sup>23</sup> Cfr. Zusatzdokumentation zur Staatsrechnung 2004 (d/f), p. 23.

<sup>24</sup> Cfr. Rapporto del Controllo parlamentare dell'Amministrazione sui fattori che hanno portato all'aumento del numero di rendite versate dall'assicurazione invalidità (2005).

## 5.5

### **Analisi e interpretazione di questi dati e proposte per migliorare l'integrazione professionale delle persone che presentano danni alla salute**

Essendo stato fissato un limite massimo al credito per la reintegrazione, sarà difficile aumentare il numero delle persone disabili nell'Amministrazione federale. Vista la situazione è quindi necessario disciplinare chiaramente l'impiego del credito.

Il 14 dicembre 2004 la Conferenza delle risorse umane della Confederazione è stata informata della nuova procedura per l'assunzione e il mantenimento del rapporto di lavoro di persone disabili in seno all'Amministrazione federale. Dopo una fase di sperimentazione e valutazione nel quadro di un progetto pilota condotto presso il DFE, questa procedura verrà estesa a tutta l'Amministrazione federale.

Secondo la nuova procedura, il credito per la reintegrazione dell'UFPER va impiegato per persone

- che a causa di un danno alla salute fisica, psichica o mentale hanno subito una riduzione di lunga durata o permanente della loro capacità al guadagno (oppure non sono più in grado di svolgere le proprie mansioni consuete);
- che dal proprio punto di vista e dal punto di vista di chi le circonda (superiore diretto, collaboratori) non riescono più a fornire le prestazioni (lavorative) consuete;
- le cui capacità gestionali, secondo il referto del SM, sono pregiudicate in modo (presumibilmente) permanente;
- che hanno inoltrato una richiesta all'ufficio AI o che hanno già ricevuto una decisione da quest'ultimo;
- alle quali è possibile offrire una possibilità di lavoro adeguata nella loro unità amministrativa o in una nuova (adeguamento dell'elenco degli obblighi, del contratto di lavoro individuale ed eventualmente del salario della persona interessata alla nuova situazione lavorativa).

I superiori gerarchici che desiderano finanziare un posto di lavoro per un disabile mediante il credito per la reintegrazione, devono inoltrare una richiesta alla Consulenza sociale per il personale federale dell'UFPER. Se i criteri summenzionati sono adempiuti e sono ancora disponibili fondi del credito per la reintegrazione, la persona interessata viene assunta. Le richieste sono esaminate in ordine cronologico. Per il collocamento di un disabile estraneo all'Amministrazione federale da parte di un ufficio AI si applicano gli stessi criteri vigenti per gli impiegati della Confederazione, fermo restando che questi godono di un trattamento preferenziale. In futuro il servizio del personale dell'unità amministrativa in questione, in collaborazione con il servizio per l'integrazione e con tutti gli interessati (superiore diretto, collaboratori, medico ecc.), verificherà ogni due anni se vi è stato un cambiamento della situazione per quanto riguarda l'evoluzione dell'integrazione professionale e il diritto ai fondi del credito per la reintegrazione. In questo modo si vuol garantire che i fondi non vengano utilizzati oltre il tempo necessario così da poter essere destinati ad un'altra persona.

## 6

### Conclusione e prossimi passi

Dal 1° giugno 2003 la Confederazione ha adeguato le condizioni per il riconoscimento di un'invalidità ai propri dipendenti nell'ambito della previdenza professionale alla prassi in vigore nell'assicurazione federale per l'invalidità. La procedura per l'assunzione e il mantenimento del rapporto di lavoro di persone disabili è in fase di armonizzazione.

Se si vuole attuare una politica globale in materia di personale sono tuttavia necessari ulteriori passi, al fine di influenzare maggiormente l'evoluzione a lungo termine del numero di rendite d'invalidità (compresa l'invalidità professionale) e promuovere durevolmente la reintegrazione professionale.

#### 6.1

#### La gestione della salute quale elemento di una politica del personale moderna

La prevenzione sanitaria e l'individuazione tempestiva di assenze ripetute contribuiscono in modo considerevole ad una gestione della salute efficace. I quadri hanno un ruolo fondamentale nell'attuazione della politica sanitaria, ragion per cui è importante sensibilizzarli all'argomento e incoraggiarli a partecipare attivamente agli sforzi per ridurre le assenze nell'Amministrazione federale. La partecipazione attiva dei quadri faciliterebbe inoltre l'adozione di misure adeguate quali l'introduzione di un sistema di gestione delle assenze<sup>25</sup>.

Dall'inizio del 2005 un gruppo interdipartimentale guidato dall'Ufficio federale del personale sta elaborando proposte rivolte al Consiglio federale per una gestione della salute all'interno dell'Amministrazione federale. È tra l'altro previsto di raccogliere sulla base di criteri compatibili (p. es. motivo dell'assenza, durata, frequenza) i dati registrati dai vari sistemi di rilevazione delle presenze, al fine di avere una visione d'insieme delle assenze dei collaboratori e dei loro motivi. Le informazioni così ottenute serviranno ai quadri per sviluppare strategie e strumenti adeguati al tipo e alla frequenza delle assenze e volti a interrompere un'eventuale tendenza alla cronicizzazione o a ridurre i tempi di assenza. Per il resto sono in valutazione proposte concernenti l'assistenza costante dei collaboratori da parte dei superiori nonché proposte riguardanti l'attuazione dell'articolo 10 LPers (misure per stimolare i propri impiegati a un comportamento rispettoso dell'ambiente e propizio a salute e sicurezza sul posto di lavoro).

#### 6.2

#### Reintegrazione professionale di persone disabili

Il nuovo disciplinamento per l'assunzione di persone disabili, un provvedimento finalizzato all'impiego parsimonioso del credito per la reintegrazione, è sperimentato nella pratica nel quadro di un progetto pilota attualmente in corso presso il DFE. Non appena terminata questa fase, le nuove direttive per la concessione del credito potranno essere attuate (probabilmente ancora quest'anno).

<sup>25</sup> La gestione delle assenze ha quale obiettivo principale la riduzione della quota di assenteismo e dei casi d'invalidità. Questo permetterebbe notevoli risparmi sui costi del personale e un'ottimizzazione del numero delle ore di lavoro.

Va tuttavia osservato che una politica del personale efficace non può consistere unicamente nel controllare e sorvegliare i collaboratori, ma necessita anche di provvedimenti che tengano conto delle loro capacità individuali e delle loro inclinazioni. I quadri sono tenuti a integrare i collaboratori nei processi di lavoro mediante la formulazione di obiettivi chiari e la valutazione periodica dei diretti interessati. L'impiego di collaboratori anziani con punti di forza individuali va concentrato nei corrispondenti campi d'attività. Il lavoro a tempo parziale o il pensionamento parziale devono essere promossi con l'obiettivo di mantenere il più a lungo possibile nel mondo del lavoro i collaboratori validi. Le ripercussioni dei programmi di sgravio e del piano di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione potrebbero tuttavia far sì che tendenzialmente, a breve e medio termine, la pressione sui lavoratori e le esigenze aumentino. Non è da escludere che in un prossimo futuro, a causa di questi cambiamenti, il numero dei casi d'invalidità nell'Amministrazione federale aumenti leggermente. Il Consiglio federale seguirà attentamente l'evoluzione e interverrà in caso di necessità.

**Tipi di prestazioni AI concesse in Svizzera, 1998–2003 (senza rendite)**

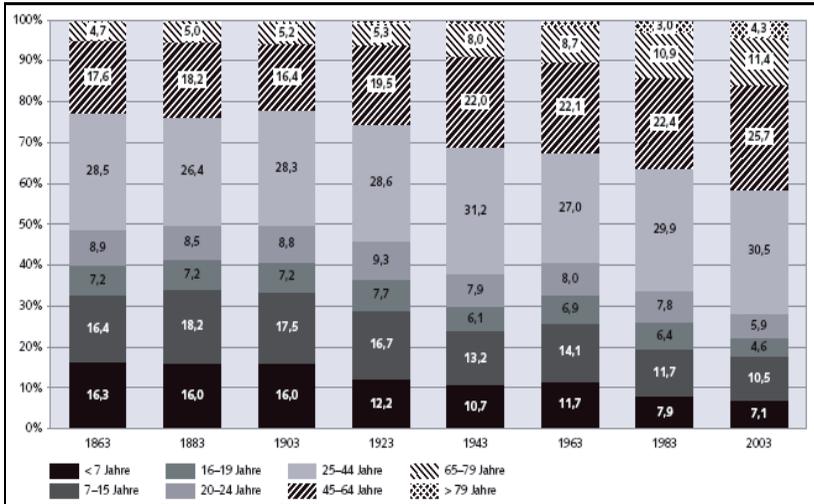
	1998		1999		2000	
	Numero	Costi	Numero	Costi	Numero	Costi
Provvedimenti d'accertamento	145 000	64.8	149 000	66.3	155 000	67.4
Provvedimenti sanitari	95 000	420.4	96 000	425.4	100 000	455.4
Istruzione scolastica speciale	34 000	291.5	34 000	288.3	36 000	306.0
Provvedimenti professionali	11 000	225.7	12 000	232.2	12 000	244.9
Consegna di mezzi ausiliari	45 000	130.8	47 000	137.4	52 000	146.6
<b>Totale provvedimenti</b>	<b>330 000</b>	<b>1133.2</b>	<b>338 000</b>	<b>1149.6</b>	<b>354 000</b>	<b>1220.3</b>
<b>Totale beneficiari</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>284 000</b>	<b>1220.3</b>

*(continuazione)*

	2001		2002		2003	
	Numero	Costi	Numero	Costi	Numero	Costi
Provvedimenti d'accertamento	166 000	84.9	169 000	88.8	179 000	121.0
Provvedimenti sanitari	103 000	491.8	104 000	518.5	105 000	566.6
Istruzione scolastica speciale	38 000	324.4	39 000	344.3	41 000	360.9
Provvedimenti professionali	13 000	271.7	14 000	295.6	15 000	322.6
Consegna di mezzi ausiliari	56 000	168.9	57 000	175.7	61 000	199.6
<b>Totale provvedimenti</b>	<b>375 000</b>	<b>1341.8</b>	<b>383 000</b>	<b>1422.8</b>	<b>401 000</b>	<b>1570.7</b>
<b>Totale beneficiari</b>	<b>301 000</b>	<b>1341.8</b>	<b>307 000</b>	<b>1422.8</b>	<b>318 000</b>	<b>1570.7</b>

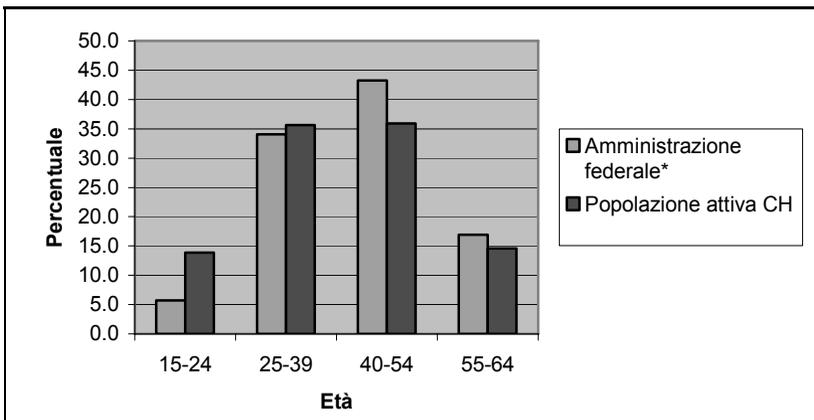
Fonte: Ufficio federale delle assicurazioni sociali (2005)

**Evoluzione della struttura d'età della popolazione residente permanente per categoria d'età, 1863–2003**



Fonte: Demographisches Porträt der Schweiz, p. 15, edizione 2004; Ufficio federale di statistica

**Confronto percentuale tra le età nell'Amministrazione federale e nella popolazione attiva in Svizzera (senza disoccupati)\*\***



\* Numero di collaboratori compresi gli apprendisti, esclusi i praticanti

\*\* Popolazione attiva secondo la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS) 2004

Fonte: Ufficio federale del personale