

12.xxx

**Messaggio
concernente l'approvazione della Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità rappresenta uno strumento importante per lottare su scala mondiale contro la discriminazione di oltre un miliardo di persone con disabilità in tutti gli ambiti dell'esistenza e promuovere la loro partecipazione autonoma alla vita sociale. La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e il 1° novembre 2012 era stata firmata da 154 Stati e ratificata da 126 Stati (compresa l'UE). La Convenzione, di cui la Svizzera soddisfa già ampiamente i requisiti, darebbe una cornice coerente e maggior visibilità al diritto svizzero sui disabili vigente.

La Convenzione vieta qualsiasi forma di discriminazione di persone con disabilità, basandosi sui principi fondamentali degli accordi internazionali vigenti in materia di diritti dell'uomo e garantendone l'applicazione alle persone disabili. Si tratta della prima convenzione internazionale che sancisce in modo vincolante e specifico i diritti delle persone con disabilità. Partendo da un'ampia definizione di «disabilità», essa garantisce che per principio a nessuna persona disabile sia negata la protezione della Convenzione. Ai sensi di quest'ultima, per «persone con disabilità» s'intendono persone la cui piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri è ostacolata dall'interazione tra una menomazione fisica, psichica, mentale o sensoriale duratura e barriere di diversa natura poste dalla società maggioritaria. La disabilità è quindi intesa quale conseguenza dell'interazione tra l'individuo e un ambiente che non si adatta alle differenze della persona. In Svizzera vivono circa 1,2 milioni di persone con disabilità (in età superiore ai 16 anni) (17% della popolazione); di esse, circa 300'000 sono gravemente disabili (5%). Le persone con disabilità continuano a scontrarsi con pregiudizi e barriere, che impediscono loro di partecipare alla vita sociale.

Lo scopo della Convenzione è di garantire il pieno godimento dei diritti fondamentali dell'uomo da parte delle persone disabili e la loro partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale nonché di promuovere il rispetto per la loro dignità intrinseca. La Convenzione vieta qualsiasi discriminazione dei disabili in tutti gli ambiti dell'esistenza e mira a promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità. Essa garantisce tra l'altro il diritto a una vita autonoma e autodeterminata, la protezione delle donne e delle minori con disabilità da discriminazioni multiple, pari diritti a una propria famiglia, il diritto a un'occupazione, il diritto a un livello di vita adeguato e alla protezione sociale, pari accesso all'educazione, pari diritti a partecipare alla vita pubblica e culturale nonché la protezione dalla violenza, dallo sfruttamento e dagli abusi. In sostanza, la Convenzione non introduce nuovi diritti speciali, bensì concretizza i diritti universali dell'uomo dal punto di vista delle persone con disabilità e nel contesto delle loro condizioni di vita specifiche.

La maggior parte delle disposizioni della Convenzione contempla diritti di carattere programmatico. Si tratta di obblighi che gli Stati Parti devono attuare progressivamente – tenendo conto dei loro mezzi – nell'ambito della legislazione nazionale. Le

prescrizioni della Convenzione sono quindi rivolte in primo luogo al legislatore, che deve rispettarle quali linee guida della sua attività.

La Svizzera dispone già di importanti prescrizioni a favore delle persone con disabilità, che prese complessivamente formano il diritto sui disabili. Si tratta tuttavia di un diritto frammentato, non facile da percepire: a livello federale, il diritto sui disabili è costituito in particolare dal divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e da un mandato legislativo attribuito alla Confederazione e ai Cantoni (art. 8 cpv. 4 Cost.), dalla legge sui disabili nonché da numerose altre prescrizioni nella legislazione speciale (ad esempio nel diritto delle assicurazioni sociali, nella legge sulla radiotelevisione, nella legge sulla formazione professionale o nella legislazione fiscale). Vi è poi la legislazione cantonale applicabile nei settori di competenza dei Cantoni (segnatamente in materia di educazione, costruzioni, socialità, sanità e servizi).

La Convenzione darebbe una cornice unitaria al diritto svizzero sui disabili e ne aumenterebbe la visibilità. Grazie alla convergenza con il diritto nazionale a livello dell'obiettivo (l'eliminazione degli svantaggi con cui sono ancora confrontate le persone con disabilità in tutti gli ambiti dell'esistenza) e dei contenuti nonché al suo approccio globale, la Convenzione rappresenterebbe una base preziosa per l'interpretazione, l'impostazione e l'attuazione del diritto svizzero sui disabili.

La Convenzione è un chiaro impegno a favore della parità delle persone con disabilità e della loro integrazione nella società. L'adesione alla Convenzione rappresenterebbe un passo coerente e logico per promuovere attivamente le pari opportunità e l'integrazione delle persone con disabilità in Svizzera, concretizzare le condizioni quadro già esistenti e facilitarne l'attuazione. L'adesione sarebbe infine conforme alla politica estera relativa ai diritti dell'uomo attuata finora dalla Svizzera e alla politica delle pari opportunità difesa dalla Svizzera anche all'estero, in particolare alla volontà di promuovere a livello mondiale i diritti delle persone con disabilità quale componente inalienabile, integrale e indissociabile dei diritti generali dell'uomo.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	5
1.1 Situazione iniziale	5
1.2 Sintesi del contenuto del trattato	6
1.3 La procedura di consultazione	8
1.4 Valutazione	9
2 La Convenzione e l'ordinamento giuridico svizzero	12
2.1 Genere di obblighi di diritto internazionale	12
2.2 Giustiziabilità degli obblighi della Convenzione secondo la prassi svizzera	13
3 Commento ai singoli articoli della Convenzione	16
3.1 Linee guida della Convenzione (art. 1-3)	16
3.2 Clausola sugli obblighi generali (art. 4)	18
3.3 Diritti specifici (art. 5-30)	21
3.4 Misure e strutture di attuazione della Convenzione (art. 31–40)	49
3.5 Disposizioni finali (art. 41–50)	55
4 Ripercussioni	55
4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	55
4.2 Ripercussioni per i Cantoni	56
4.3 Ripercussioni per l'economia	56
4.4 Ripercussioni per la società	56
5 Programma di legislatura	56
6 Aspetti giuridici	57
6.1 Costituzionalità	57
6.2 Forma dell'atto	57

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La *Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità*¹ (ICRPD) rappresenta uno strumento importante per lottare contro la discriminazione delle persone con disabilità in tutti gli ambiti dell'esistenza e promuovere la loro partecipazione autonoma alla vita sociale.

A livello internazionale, la Convenzione è la conseguenza logica degli sforzi volti a garantire alle persone con disabilità il pieno godimento dei diritti dell'uomo. Se il «*Programma mondiale di azione riguardante le persone con disabilità*» (1982)² e le «*Regole standard sulle pari opportunità delle persone con disabilità*» (1993)³ delle Nazioni Unite non erano ancora giuridicamente vincolanti, la Convenzione sottolinea invece che il diritto delle persone con disabilità alla parità di trattamento e alla partecipazione alla vita sociale sono diritti dell'uomo.

È vero che i trattati delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo si applicano già a tutti, comprese le persone con disabilità. Uno studio elaborato su mandato delle Nazioni Unite è tuttavia giunto alla conclusione che gli Stati Parti e gli organi dei trattati delle Nazioni Unite non tengono abbastanza conto della situazione particolare in materia di diritti dell'uomo delle persone con disabilità. Nell'ambito dell'attuazione dei trattati sui diritti dell'uomo entro i confini nazionali, le persone con disabilità non sono inoltre prese in considerazione o lo sono solo nel contesto della politica sociale o sanitaria⁴.

La mancanza di attenzione per la disabilità nel contesto dei diritti dell'uomo è dovuta soprattutto a una concezione della disabilità imperniata esclusivamente sulla difficoltà individuale di gestire la propria vita. Solo a metà degli anni 1960 si è messo in moto un processo sfociato in una concezione della disabilità quale interazione di fattori individuali e sociali. Ha così preso piede anche il riconoscimento del fatto che, pur conservando tutta la loro importanza, le misure mediche e sociali volte a eliminare o a compensare menomazioni individuali devono essere completate da misure in materia di diritti dell'uomo volte a eliminare gli svantaggi.

Su questo sfondo, con la sua risoluzione del 19 dicembre 2001⁵, l'Assemblea generale ha deciso di istituire un *comitato ad hoc* incaricato di esaminare proposte per una convenzione internazionale globale e coerente volta a promuovere e a proteggere i diritti e la dignità delle persone con disabilità. Sulla scorta dei lavori preliminari di un gruppo di lavoro, il comitato ha elaborato, con la partecipazione degli interessati, la bozza della Convenzione e del corrispondente Protocollo opzionale, presentati alla fine di agosto 2006.

Il 13 dicembre 2006, l'Assemblea generale ha adottato il testo della Convenzione e del Protocollo opzionale. Il 30 marzo 2007, i due documenti sono stati aperti alla

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (ICRPD).

² Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 3 dicembre 1982 (Res. 37/52).

³ GA Res. 48/96.

⁴ Gerard Quinn/Theresa Degener, *Menschenrechte und Behinderungen*, 2002.

⁵ GA 56/168.

firma e alla ratifica da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite a New York. La Convenzione è entrata in vigore il 3 maggio 2008, dopo la ventesima ratifica⁶, e il 1° novembre 2012 era stata firmata da 154 Stati e ratificata da 126 Stati (compresa l'UE).

La Convenzione è un trattato di diritto internazionale, che concretizza diritti dell'uomo già riconosciuti applicandoli alla situazione esistenziale delle persone con disabilità. L'obiettivo è di promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità e impedire la loro discriminazione nella società. Gli Stati Parti sono tenuti a presentare a scadenza regolare rapporti nazionali al competente Comitato sui diritti delle persone con disabilità. Il Comitato esamina i rapporti, in qualità di organo di controllo, ed è autorizzato a formulare pareri e raccomandazioni.

La Svizzera non figurava tra i primi firmatari della Convenzione, ma già all'epoca riteneva che la sua firma fosse per principio auspicabile (cfr. cap. 1.4).

Il Protocollo opzionale (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), adottato assieme alla Convenzione, prevede che il Comitato esamini le comunicazioni individuali e avvii procedure d'inchiesta. Il Protocollo opzionale è un trattato di diritto internazionale a sé, firmato finora da 91 Stati e ratificato da 76 Stati. Esso è entrato in vigore il 3 maggio 2008 conformemente al suo articolo 13. Il Consiglio federale non ha l'intenzione di ratificare questo strumento prima che la Svizzera abbia maturato prime esperienze sulla prassi del Comitato con i rapporti nazionali. Finora il Comitato ha formulato una raccomandazione facendo seguito a una comunicazione individuale⁷.

1.2 Sintesi del contenuto del trattato

In tutto il mondo, le persone con disabilità continuano a subire pregiudizi, a essere emarginate nonché a registrare un tasso di vita in condizioni estremamente precarie superiore alla media⁸ e di conseguenza hanno particolarmente bisogno di protezione dalla discriminazione e rispetto dei diritti fondamentali: è su questa constatazione innegabile che si fonda la Convenzione.

La Convenzione persegue pertanto due obiettivi: in primo luogo mira a promuovere, proteggere e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e di conseguenza la partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale da parte delle persone con disabilità. Al tempo stesso cerca di fornire un contributo allo sviluppo di un gruppo di persone che figurano tra i più poveri a livello mondiale, a meno che non dispongano di una sicurezza finanziaria.

Come tutte le convenzioni sui diritti dell'uomo, la ICRPD si fonda sugli strumenti delle Nazioni Unite esistenti in materia di diritti dell'uomo e formula disposizioni fondamentali di questi documenti nell'ottica delle condizioni di vita delle persone

⁶ Per una panoramica aggiornata del campo di applicazione cfr. il sito Internet delle Nazioni Unite: Treaty Section, treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en.

⁷ CRPD/C/7/D/3/2011, H.M. c. Svezia, consultabile all'indirizzo www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

⁸ Per una descrizione attuale della situazione delle persone con disabilità a livello mondiale cfr. OMS/Banca mondiale (ed.), World Report on Disability, 2011, consultabile all'indirizzo www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.

con disabilità⁹. Essa vieta la discriminazione delle persone con disabilità in tutti gli ambiti dell'esistenza e garantisce loro i diritti civili, politici, economici, sociali e culturali dell'uomo. La Convenzione si basa sui principi fondamentali degli accordi internazionali vigenti in materia di diritti dell'uomo e ne garantisce l'applicazione alle persone con disabilità. Partendo da un'ampia definizione di *disabilità*, essa garantisce che per principio a nessuna persona con disabilità sia negata la protezione della Convenzione. Ai sensi di quest'ultima, per *persone con disabilità* s'intendono persone che presentano menomazioni fisiche, psichiche, mentali o sensoriali durature che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri (cfr. la lett. e del preambolo e il secondo periodo dell'art. 1).

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è introdotta da un *preambolo*, che descrive il contesto generale in cui è stata elaborata. Essa non è vincolante per gli Stati Parti. Seguono all'articolo 1 lo *scopo* e all'articolo 2 le *definizioni* delle nozioni centrali della Convenzione: comunicazione, linguaggio, discriminazione fondata sulla disabilità, accomodamento ragionevole nonché progettazione universale. L'articolo 3 enuncia poi *principi generali*, applicabili a tutti i diritti della Convenzione, in particolare il principio della non discriminazione. L'articolo 4, fondamentale, descrive gli obblighi generali degli Stati Parti. Gli articoli 5–30 enunciano i *diritti specifici*: sono enumerati sia diritti civili e politici che diritti economici, sociali e culturali ed è evidenziata la loro portata particolare per le persone con disabilità¹⁰. La Convenzione dà particolare rilievo ai diritti delle donne e dei minori con disabilità (in particolare agli art. 6 e 7). Seguono infine prescrizioni su *misure e strutture per l'attuazione della Convenzione* (art. 31–40), in particolare l'istituzione di un Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e di una Conferenza degli Stati Parti nonché gli obblighi di rendicontazione e cooperazione internazionale. La Convenzione è completata da *disposizioni finali*, che disciplinano la firma e la ratifica, l'entrata in vigore nonché altri aspetti procedurali.

In sostanza la Convenzione non introduce nuovi diritti speciali, bensì concretizza e specifica le garanzie dei diritti dell'uomo esistenti dal punto di vista delle persone con disabilità e nel quadro delle loro condizioni di vita specifiche. Nel contesto specifico della Convenzione, alcune garanzie che costituiscono una *forma specifica* di una garanzia dei diritti dell'uomo *esistente* si arricchiscono di fatto di *nuovi*

⁹ Tra i trattati sui diritti dell'uomo a cui è fatto riferimento vincolanti anche per la Svizzera in quanto Stato Parte figurano essenzialmente il *Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (Patto ONU I; RS **0.103.1**), il *Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici* (Patto ONU II; RS **0.103.2**), la *Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (ICERD; RS **0.104**), la *Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (CEDAW; RS **0.108**), la *Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (CAT; RS **0.105**) e la *Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo* (CRC; RS **0.107**).

¹⁰ P. es. il diritto a una vita autodeterminata (art. 19); il diritto all'assenza di barriere e quindi l'accesso su base di uguaglianza con gli altri alle attrezzature e ai servizi accessibili o forniti al pubblico (art. 9); il diritto alla mobilità personale (art. 20); il diritto di accesso all'informazione su base di uguaglianza con gli altri (art. 21); il diritto a un'educazione adeguata (art. 24); il diritto di godere del migliore stato di salute possibile senza discriminazioni (art. 25) o il diritto di esercitare su base di uguaglianza con gli altri il diritto al lavoro e all'occupazione (art. 27).

*elementi materiali*¹¹. A ciò si aggiungono singole garanzie che rappresentano *nuovi diritti* non derivabili da obblighi esistenti in materia di diritti dell'uomo, ma inglobanti aspetti fondamentali per le persone con disabilità, ad esempio il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella comunità (art. 19). Occorre tuttavia tener presente che queste garanzie rappresentano *standard minimi* di diritto internazionale, che possono far parte dei beni giuridici collaudati da tempo nei singoli ordinamenti giuridici nazionali.

Di conseguenza, la Convenzione non si distingue dalle altre convenzioni sui diritti dell'uomo tanto per il genere di diritti che sancisce quanto piuttosto per la prospettiva specifica rappresentata dalla situazione delle persone con disabilità. Nella gran parte delle sue disposizioni si tratta di concretizzare la *validità degli standard esistenti* per le persone protette e dare agli Stati Parti orientamenti e aiuti per rispondere adeguatamente ai bisogni particolari delle persone con disabilità nell'ambito dell'attuazione delle pari opportunità. La Convenzione si rivolge quindi in primo luogo agli Stati Parti e contiene perlopiù disposizioni di carattere *programmatico* (cfr. cap. 2). Si tratta di obblighi che gli Stati Parti devono attuare progressivamente – tenendo conto dei loro mezzi – nell'ambito della legislazione nazionale. A tal fine gli Stati Parti devono adottare tutte le misure che ritengono adeguate per modificare o abrogare leggi, ordinanze o pratiche esistenti che rappresentano una discriminazione delle persone con disabilità e tenere conto della protezione e della promozione dei diritti dell'uomo delle persone con disabilità nella politica e in tutti i programmi (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a–f e cpv. 2). Motivi materiali qualificati pongono tuttavia dei limiti all'obbligo di prestazione dello Stato.

1.3 La procedura di consultazione

Il 17 dicembre 2010 il Consiglio federale ha deciso, su proposta del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), di svolgere una procedura di consultazione sul rapporto relativo alla Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità. La procedura di consultazione è durata dal 22 dicembre 2010 al 15 aprile 2011. Sono stati invitati a prendere posizione entro un termine di tre mesi i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia nonché altre organizzazioni e settori interessati.

Il DFAE ha ricevuto complessivamente 85 pareri riguardanti i documenti posti in consultazione¹². Si sono espressi tutti i Cantoni, sei partiti (PPD-Donne, PLR, PS, UDC, PCS, Verdi), otto associazioni mantello nazionali e sezioni locali nonché 45 organizzazioni e altri settori interessati. Uno dei destinatari direttamente interpellati (il Tribunale federale) ha rinunciato espressamente a formulare un parere; 23 partecipanti (il PS nonché varie organizzazioni umanitarie, ONG, gruppi d'interesse e associazioni mantello) si sono associati al parere di Égalité Handicap o ne hanno preso spunto per formulare il loro. Altri hanno coordinato o armonizzato i loro pareri.

¹¹ I diritti all'accessibilità e alla mobilità personale di cui agli articoli 9 e 20 possono ad esempio essere considerati una forma specifica della libertà di movimento, il diritto a sicurezza e protezione nelle emergenze (art. 11) o il diritto di partecipare alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport (art. 30) una forma specifica del diritto alla vita o del diritto di partecipare alla vita culturale.

¹² <http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2010.html#DFAE>

La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione (75) approva su tutta la linea l'intenzione del Consiglio federale di ratificare la Convenzione o perlomeno il principio. Alla ratifica sono tuttavia associati giudizi e aspettative divergenti: molti dei sostenitori della ratifica si aspettano impulsi importanti per colmare le lacune esistenti a livello di attuazione della legislazione sui disabili, mentre numerosi oppositori considerano una ratifica semplicemente superflua. Altri partecipanti non si oppongono alla ratifica per principio e partono dal presupposto che la Convenzione non contenga obblighi supplementari che vadano oltre gli impegni già assunti da Confederazione e Cantoni.

Ad eccezione dei Cantoni di Appenzello Interno, Nidvaldo, Turgovia e Vaud, che considerano la ratifica superflua a fronte di una legislazione già sufficiente e quindi la respingono, tutti i Cantoni sono espressamente favorevoli a una ratifica o perlomeno in linea di massima non vi si oppongono. Anche la maggioranza dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale che hanno partecipato alla consultazione si è espressa a favore della ratifica. Sono contrari il PRL. I Liberali (PLR), che avanza riserve di principio, e l'Unione Democratica di Centro (UDC), che considera la ratifica inutile. È invece favorevole la maggior parte delle associazioni mantello e degli altri settori interessati.

Una maggioranza dei partecipanti (51) parte dal presupposto che gli obblighi attuali a favore delle persone con disabilità conformemente alla legislazione nazionale presentino ancora delle lacune e sottolineano di conseguenza la necessità, in caso di ratifica della Convenzione, di intervenire sul piano dell'attuazione legislativa e amministrativa. Sono menzionati in particolare i settori dell'educazione (art. 24 ICRPD) nonché del lavoro e dell'occupazione (art. 27 ICRPD).

1.4 Valutazione

La Convenzione rappresenta un passo importante per rafforzare i diritti delle persone disabili a livello mondiale. Si tratta del primo strumento giuridico universale, che concretizza diritti dell'uomo esistenti in relazione alle condizioni di vita delle persone disabili. La Convenzione considera la disabilità parte della diversità della vita umana, superando così la concezione imperniata sulla carenza ancora radicata in molti Paesi. Secondo le stime più recenti, oggi le persone con disabilità rappresentano circa il 15 per cento della popolazione mondiale¹³. Visto il numero già elevato di Stati Parti, alla maggior parte dell'oltre un miliardo di persone disabili nel mondo per la prima volta sono riconosciuti, in virtù della loro disabilità, diritti specifici garantiti universalmente dalla Convenzione. In Svizzera vivono circa 1,2 milioni di persone (in età superiore ai 16 anni) con una disabilità¹⁴; di esse, circa 300'000 sono gravemente disabili¹⁵. Anche in Svizzera le persone con disabilità continuano a scontrarsi con svantaggi, che impediscono loro di partecipare alla vita sociale. L'obiettivo del diritto svizzero è di eliminare gli svantaggi con cui continuano a

¹³ Cfr. OMS/Banca mondiale (ed.), World Report on Disability, 2011, consultabile all'indirizzo: www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html, pag. 29.

¹⁴ Cfr. in proposito i dati statistici attuali dell'Ufficio federale di statistica, consultabili all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/01.html

¹⁵ Sono considerate gravemente disabili segnatamente le persone che vivono in istituti o stabilimenti specializzati, dal momento che per loro non è più possibile o è troppo difficile vivere autonomamente a casa propria (2% circa della popolazione mondiale).

essere confrontate queste persone in molti ambiti esistenziali (cfr. art. 8 cpv. 2 e 4 Cost. nonché legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sui disabili [LDis]).

Per questo motivo il Consiglio federale era pronto a esaminare la questione della firma e della ratifica della Convenzione sin dalla sua apertura alla firma¹⁷ e lo ha ribadito successivamente nelle sue risposte a vari interventi e interrogazioni parlamentari¹⁸. Il messaggio concernente la Convenzione è inoltre già stato inserito nelle grandi linee nel programma di legislatura 2007–2011 (cfr. cap. 5).

Al momento dell'apertura alla firma della Convenzione, la sua portata e le conseguenze della sua attuazione per la Confederazione e i Cantoni erano tuttavia ancora difficili da stimare. Benché una prima analisi del DFAE avesse già constatato la sostanziale compatibilità della Convenzione con il diritto nazionale, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno, conformemente alla prassi nell'ambito della firma di accordi internazionali¹⁹, verificare in dettaglio le ripercussioni di un'adesione per l'ordinamento giuridico svizzero. A tal fine l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) ha incaricato l'Università di Berna di effettuare uno studio per determinare la portata della Convenzione e le conseguenze della sua attuazione per l'ordinamento giuridico svizzero in settori selezionati. I risultati dello studio, presentati nel settembre 2008²⁰, hanno confermato la sostanziale conformità dell'ordinamento giuridico svizzero con la Convenzione. La perizia ha tuttavia rilevato – e la cosa non sorprende – che in vari settori, segnatamente in quello dell'educazione, è necessario uno sforzo supplementare per attuare le disposizioni programmatiche della Convenzione. Secondo la perizia, inoltre, l'ordinamento giuridico svizzero non è ancora conforme ai requisiti precisi della Convenzione nel settore dell'*attività professionale delle persone con disabilità*, dal momento che vi è una lacuna a livello della protezione dalla discriminazione nell'ambito dell'accesso al mercato del lavoro.

Oggi la Svizzera dispone di un diritto a favore delle persone con disabilità ricco di contenuti e formato da vari elementi. Il diritto sui disabili è ancora relativamente nuovo. A livello federale, la Costituzione sancisce il divieto fondamentale della discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e un mandato legislativo destinato alla Confederazione e ai Cantoni (art. 8 cpv. 4 Cost.). Questi principi costituzionali sono concretizzati nella LDis, in vigore dal 1° gennaio 2004, e nelle relative ordinanze di applicazione²¹ nonché in numerose altre disposizioni nella legislazione speciale, ad

¹⁶ **RS 151.3.**

¹⁷ Cfr. il parere del Consiglio federale sulla mozione Bruderer Wyss del 20 dicembre 2006 (CN 06.3820, «Ratifica della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità»).

¹⁸ Segnatamente nella risposta all'interpellanza Aubert del 1° marzo 2012 «Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità» (CN IP 12.3066) o a una domanda in seno alla CPE-S del 2 febbraio 2012 (CS Liliane Maury Pasquier).

¹⁹ Cfr. p. es. il Nono rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 21 maggio 2008, FF **2008** 3907.

²⁰ Walter Kälin (et al.), *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*, Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI/Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB.

²¹ Ordinanza del 19 novembre 2003 sui disabili (ODis; **RS 151.31**); ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; **RS 151.34**); ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; **RS 151.342**).

esempio nella legge federale del 24 marzo 2006²² sulla radiotelevisione (LRTV), nella legge del 13 dicembre 2002²³ sulla formazione professionale (LFPr) o nella legislazione fiscale. I rimandi alle basi normative applicabili sono menzionati nel contesto dei commenti alle singole disposizioni della Convenzione (cfr. cap. 3).

La LDis mira a impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti delle persone con disabilità e a creare condizioni quadro che facilitino alle persone con disabilità una partecipazione autonoma alla vita della società²⁴. La legge prevede in particolare che tutte le costruzioni e gli impianti accessibili al pubblico nuovi o trasformati siano privi di ostacoli. Inoltre i servizi della collettività e dei trasporti pubblici devono essere adeguati alle esigenze dei disabili. La legge vieta discriminazioni fondate sulla disabilità anche ai privati che forniscono prestazioni accessibili in genere al pubblico²⁵. Per agevolare alle persone vittime di svantaggi l'affermazione dei propri di diritti, la legge prevede infine diritti di ricorso e di azione.

Il contenuto del divieto costituzionale della discriminazione fondata sulla disabilità è inoltre concretizzato da numerose prescrizioni nella legislazione speciale (ad esempio nella legge sulla radiotelevisione, nella legge sulla formazione professionale o nella legislazione fiscale), che sono quindi a loro volta parte integrante del diritto sui disabili.

Un prezioso contributo all'integrazione delle persone con disabilità a livello federale è fornito infine dalle assicurazioni sociali, segnatamente dall'assicurazione delle cure medico-sanitarie, dall'assicurazione per l'invalidità, dall'assicurazione contro gli infortuni e dall'assicurazione contro la disoccupazione. Queste assicurazioni mettono a disposizione varie misure che permettono agli assicurati di vivere in modo autonomo e autodeterminato. Vi è inoltre la legislazione cantonale applicabile nei settori di competenza dei Cantoni (segnatamente in materia di educazione, costruzioni, socialità, sanità e servizi nonché nel settore delle istituzioni per l'integrazione delle persone con disabilità).

Considerando gli sviluppi giuridici e di fatto intervenuti dall'entrata in vigore della LDis, ad esempio nel settore dell'educazione, e il carattere programmatico delle disposizioni della Convenzione, che prevedono una realizzazione progressiva delle disposizioni della Convenzione, intese come obblighi di prestazione, si può constatare che tra la Convenzione e il diritto nazionale sussiste un'ampia *convergenza* sia a livello di obiettivi, sia a livello di impostazione contenutistica. Nel contempo, al carattere trasversale e quadro della Convenzione sono associati un particolare valore aggiunto e una speciale utilità per la Svizzera: la Convenzione, che disciplina le pari opportunità in modo globale e concreto, darebbe una *cornice unitaria* al frammentato diritto svizzero sui disabili e ne aumenterebbe la *visibilità*. Grazie al suo approccio globale, essa offrirebbe una base preziosa per l'interpretazione, l'impostazione e l'attuazione del diritto sui disabili vigente.

Come già indicato, la Svizzera dispone già di importanti prescrizioni a favore delle persone con disabilità. Ciononostante queste persone continuano a scontrarsi con pregiudizi e barriere, che impediscono loro di partecipare alla vita sociale. La Con-

²² RS 784.40.

²³ RS 412.10.

²⁴ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF 2001 1477, qui 1533 seg.

²⁵ Secondo l'art. 6 LDis vi sono principalmente comprese quelle del commercio al dettaglio, dei ristoranti, degli alberghi, dei bagni nonché le offerte culturali, cfr. messaggio relativo alla LDis, FF 2001 1540.

venzione può fornire impulsi importanti per attuare la legislazione vigente, chiarendo ad esempio la portata concreta delle singole garanzie dei diritti umani già vincolanti per le persone con disabilità in Svizzera e agevolando così la ricerca di misure di attuazione e soluzioni migliori in Svizzera. L'adesione alla Convenzione rappresenta quindi un passo necessario e logico per promuovere attivamente le pari opportunità e l'integrazione delle persone con disabilità nella nostra società, concretizzare le condizioni giuridiche quadro già esistenti e facilitarne l'attuazione.

L'adesione è infine conforme alla politica estera relativa ai diritti dell'uomo attuata finora dalla Svizzera, in particolare alla volontà di promuovere i diritti delle persone con disabilità quale componente inalienabile, integrale e indissociabile dei diritti generali dell'uomo²⁶.

Con la ratifica della Convenzione, il Consiglio federale intende quindi lanciare un importante segnale politico affinché le esigenze delle persone con disabilità siano prese sul serio a tutti i livelli.

2 La Convenzione e l'ordinamento giuridico svizzero

2.1 Genere di obblighi di diritto internazionale

Con la ratifica delle convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, gli Stati Parti s'impegnano a realizzare i diritti dell'uomo in esse garantiti entro i confini nazionali. Una questione da chiarire regolarmente, che si pone anche nel caso della ICRPD, scaturisce dal carattere prevalentemente *programmatico* delle convenzioni: come già rilevato al capitolo 1.2 e approfondito più avanti nei commenti sull'articolo 4 ICRPD, a prescindere da poche disposizioni direttamente applicabili, segnatamente il divieto di discriminazione di cui all'articolo 5 capoverso 1 ICRPD e gli obblighi negativi specifici (cfr. cap. 2.2), la Convenzione si contraddistingue per il suo carattere prevalentemente *programmatico*, volto a lasciare alle Parti un ampio margine di manovra. Nel cosiddetto «cappello» al capoverso 1, l'articolo 4 della Convenzione definisce in generale gli obblighi degli Stati Parti che scaturiscono dalle garanzie materiali della Convenzione. In riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, l'articolo 4 capoverso 2 ICRPD, che s'ispira alla clausola di obbligo generale dell'articolo 2 del Patto ONU I, esorta concretamente ogni Stato Parte a *«prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione»* dei diritti delle persone con disabilità. Benché gli Stati Parti dispongano quindi di un ampio margine di manovra per quanto riguarda la scelta e la portata delle risorse impiegate per conseguire l'obiettivo della piena realizzazione delle garanzie della Convenzione, le modalità di attuazione non possono essere definite dagli Stati a piacimento. Da questo punto di vista, l'articolo 4 capoverso 2 ICRPD impone agli Stati Parti i seguenti limiti vincolanti: gli Stati Parti sono tenuti ad assicurare la piena realizzazione di tali diritti:

- a partire dal momento della ratifica della Convenzione,

²⁶ Cfr. p. es. l'impegno della Svizzera nell'ambito del Comitato di esperti per i diritti delle persone con disabilità (CS-RPD), a cui è affidata segnatamente l'attuazione del piano di azione del Consiglio d'Europa a favore delle persone con disabilità.

- sfruttando tutte le loro possibilità, e cioè con l'impiego delle risorse disponibili,
- e utilizzando tutti i mezzi adeguati, compreso il ricorso a un sostegno internazionale.

A ciò è strettamente legato un altro interrogativo, che tuttavia non è del tutto identico alla questione dell'obbligo immediato o progressivo: una garanzia specifica dei diritti umani (con i suoi contenuti parziali) assegna veri e propri diritti al singolo beneficiario o obbliga unicamente lo Stato Parte, senza concedere al contempo un diritto individuale e giustiziabile all'individuo (chiamato in causa indirettamente)?

2.2 Giustiziabilità degli obblighi della Convenzione secondo la prassi svizzera

Se la Svizzera decidesse di aderire alla Convenzione, conformemente al principio del *monismo* quest'ultima diventerebbe automaticamente parte integrante del diritto nazionale svizzero, come il restante diritto internazionale. Bisognerebbe allora chiarire se gli obblighi della Convenzione sarebbero applicabili direttamente (o *self-executing*) e se le *single persone* potrebbero rivolgersi direttamente alle autorità amministrative o giudiziarie per violazione della Convenzione. Per principio, la risposta a questo interrogativo, controverso in primo luogo nel contesto dei diritti sociali, economici e culturali, proviene dal diritto costituzionale degli Stati Parti e non dal diritto internazionale. Spetta alle autorità che applicano il diritto decidere di volta in volta in merito alla giustiziabilità di una disposizione della Convenzione.

Secondo la prassi costante del diritto federale in materia di valutazione della giustiziabilità di una norma del diritto internazionale, il singolo può appellarsi a una disposizione del diritto internazionale se sono soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni²⁷:

1. la disposizione riguarda lo status giuridico di privati,
2. è giustiziabile e
3. è indirizzata alle autorità incaricate di applicare il diritto.

Non sono indirizzati alle autorità incaricate di applicare il diritto ai sensi del terzo criterio menzionato segnatamente i *mandati legislativi*, anche se non offrono alcun margine discrezionale allo Stato o gli offrono solo un margine esiguo e sono direttamente vincolanti. Anche le persone con disabilità non possono quindi far valere un diritto soggettivo a un intervento legislativo, come l'abrogazione o la revisione di leggi che costituiscono «una discriminazione nei confronti di persone con disabilità» (art. 4 cpv. 1 lett. b ICRPD).

Inoltre non sono giustiziabili ai sensi della seconda condizione i contenuti dei diritti dell'uomo che sono formulati in modo troppo impreciso per poter essere applicati da un'autorità giudiziaria a una causa o che sul fronte delle conseguenze giuridiche lasciano un margine discrezionale eccessivo e sono quindi rivolte indirettamente al legislatore. I contenuti dei diritti dell'uomo che devono essere attuati a livello programmatico sono quindi indubbiamente esclusi da un'applicabilità diretta. Viceversa, questa condizione può però essere soddisfatta dai livelli dei diritti dell'uomo da

²⁷ Cfr. p. es. DTF 124 III 91 consid. 3a e 118 Ia 116 seg. consid. 2b.

cui deriva direttamente un diritto, indipendentemente dalla loro appartenenza ai diritti civili e politici oppure economici, sociali o culturali. È senza dubbio applicabile direttamente ad esempio il divieto di effettuare interventi medici senza il consenso delle persone con disabilità, che scaturisce dal diritto alla salute (art. 25 ICRPD).

Infine, per ogni garanzia occorre esaminare singolarmente se è necessario adottare misure per realizzare il diritto nel singolo caso concreto e in caso affermativo quali nonché a quale *grado di obbligo* è sottoposto lo Stato (obbligo di non fare, di protezione o di garanzia). Nell'ambito di questo esame è possibile tener conto di vari fattori, come la natura della garanzia (libertà o diritto sociale), il genere di disabilità (fisica, mentale, psichica) e i bisogni risultanti, il ventaglio di misure possibili (dall'adeguamento della legislazione a misure di fatto adattate individualmente), l'inclusione degli eventuali oneri sproporzionati o ingiusti causati dalle misure (per lo Stato e/o privati), motivi oggettivi qualificati contrari (p. es. sicurezza, fattibilità concreta, ecc.). Sembrano quindi applicabili direttamente tutti gli *obblighi di non fare* che scaturiscono dalle garanzie dell'ICRPD²⁸. Lo stesso vale per gli *obblighi di protezione*, a condizione che non richiedano alcun intervento legislativo²⁹. Gli obblighi di protezione, tuttavia, non si applicano mai in termini assoluti, ma presentano una certa flessibilità: lo Stato viola i suoi obblighi di protezione solo se resta passivo malgrado i suoi organi siano consapevoli di un pericolo concreto e sussista la possibilità di fatto e giuridica di contrastare tale pericolo. Sembra giustiziabile nel settore dei *contenuti delle prestazioni* anche l'obbligo di *adempiere il nocciolo duro* di tutte le garanzie, indipendentemente dalla loro natura giuridica. Anche i diritti economici, sociali e culturali possono presentare un «nocciolo duro» nel senso di diritti minimi dell'individuo, la cui mancata garanzia svuota di contenuto il diritto in questione, privandolo di senso³⁰. Sembrano infine giustiziabili anche i diritti a una realizzazione adeguata di tali diritti nei confronti delle persone in detenzione. Le persone che non sono più in grado di soddisfare in modo autonomo i propri bisogni di sussistenza, ad esempio perché sono sottoposte a detenzione, hanno direttamente diritto a prestazioni di diritto sociale che possono andare oltre il minimo del nocciolo duro (alimentazione sufficiente, alloggio, abbigliamento e assistenza medica), come mostra la prassi di vari organi di vigilanza sui diritti dell'uomo³¹. Ciò deve valere anche per le persone con disabilità che vivono in uno stabilimento statale o sono sotto tutela.

Il Tribunale federale riconosce regolarmente la giustiziabilità dei diritti civili e politici dell'uomo, e cioè delle garanzie materiali del Patto ONU II o della CEDU. Il Consiglio federale ritiene pertanto che si possa partire dal presupposto che dopo una ratifica dell'ICRPD la giustiziabilità dei diritti civili e politici sarà riconosciuta alle

²⁸ Per principio gli obblighi di non fare, come ad esempio il divieto della tortura e dei trattamenti inumani (art. 15 ICRPD) o il diritto al rispetto della vita privata (art. 22 ICRPD), sono sempre giustiziabili.

²⁹ Tra questi rientrano ad esempio obblighi di protezione evidenti come il diritto alla vita (art. 10 ICRPD) o il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti (art. 16 ICRPD).

³⁰ Ciò è illustrato mediante l'inserimento nell'ICRPD dei principali diritti di sussistenza (p. es. all'art. 25 lett. f) o il disciplinamento specifico all'art. 11 ICRPD, che esorta lo Stato ad adottare misure specifiche per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazione di emergenza.

³¹ Cfr. p. es. ECHR. Tais c. Francia, 39922/03 [2006], n. 93 segg.; Anguelova c. Bulgaria, Reports 2002-IV, n. 123 segg.

condizioni menzionate sopra. In contrasto con questa posizione, il Tribunale federale accetta tuttavia con il massimo riserbo la possibilità per il singolo di appellarsi direttamente a diritti economici, sociali e culturali dell'uomo e di conseguenza al loro contenuto giuridico soggettivo. Il Tribunale federale fa valere regolarmente ad esempio il fatto che, tranne qualche eccezione, le garanzie del Patto I sono rivolte principalmente al legislatore, data la loro natura puramente *programmatica* e non alle singole persone. Di conseguenza, le garanzie del Patto, che spesso sono coerentemente chiamate linee guida e non diritti, non creano diritti soggettivi esigibili in Svizzera, analogamente ai diritti sociali della Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC). Secondo la prassi del Tribunale federale, questa conclusione vale anche per il divieto di discriminazione accessorio di cui all'articolo 2 capoverso 2 del Patto ONU I.

Contrariamente alla critica di una parte della dottrina giudiziaria, il Tribunale federale mantiene questa posizione anche nella giurisprudenza più recente. Ultimamente appare tuttavia disposto a tener conto del contenuto dei diritti del Patto nell'ambito dell'interpretazione del diritto costituzionale applicabile. Sulla scorta di questa prassi della massima autorità giudiziaria, nel 2008 nel rapporto alla Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali³² il Consiglio federale ha confermato il suo rifiuto dell'applicabilità diretta dei diritti economici, sociali e culturali dell'uomo e ha rilevato di essere vincolato alla posizione del Tribunale federale per via della separazione dei poteri. Ha ribadito questa posizione con altrettanta chiarezza nel 2008 e nel 2012 in occasione dell'esame periodico universale della situazione dei diritti dell'uomo in Svizzera da parte del Consiglio dei diritti dell'uomo, respingendo le rivendicazioni di un riconoscimento della giustiziabilità di determinati contenuti dei diritti economici, sociali e culturali. Il Consiglio federale mantiene la sua posizione sulla giustiziabilità dei diritti economici, sociali e culturali e dei relativi contenuti parziali contemplati dalla Convenzione. Per questo motivo rinuncia volutamente a ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione.

Pur non creando alcun diritto soggettivo, le disposizioni della Convenzione sono tuttavia parte integrante dell'ordinamento giuridico. In altri termini, gli obblighi internazionali restano, indipendentemente dal fatto che possano essere invocati davanti alle autorità statali o meno. Aderendo alla Convenzione, la Svizzera sarà tenuta a presentare al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità un rapporto dettagliato sulle misure adottate per adempiere gli obblighi in virtù della Convenzione e sui progressi fatti, entro due anni dalla data di entrata in vigore della Convenzione, e successivamente un rapporto complementare almeno ogni quattro anni (art. 35 cpv. 1 e 2).

³² Secondo e terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I), aprile 2008, n. 40; consultabili all'indirizzo:
www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humtr/humrep/pact1.html

3 Commento ai singoli articoli della Convenzione

3.1 Linee guida della Convenzione (art. 1-3)

Art. 1 Scopo

Secondo il primo periodo dell'articolo 1, la Convenzione mira a promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità.

Il secondo periodo dell'articolo 1 illustra la nozione di *persone con disabilità* allo scopo di descrivere i beneficiari dei diritti formulati dalla Convenzione. Rimandando anche alla barriere che possono ostacolare la partecipazione delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri, la definizione di disabilità serve al contempo a illustrare l'obiettivo della Convenzione.

Secondo la Convenzione, l'espressione *persone con disabilità* designa persone che presentano durature menomazioni fisiche, psichiche, mentali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri. Già la lettera e del preambolo fa riferimento alla nozione di *disabilità*, precisando che la disabilità è un concetto in evoluzione ed è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri. Questa descrizione è conforme alla «International Classification of Functioning, Disability and Health» dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e si contraddistingue per l'interazione tra presupposti individuali e fattori esterni.

Anche il diritto svizzero sui disabili si fonda su questa concezione della disabilità quale interazione tra presupposti individuali e condizioni quadro esterne³³. La nozione di disabilità della Convenzione non esiste invece nel diritto delle assicurazioni sociali, che utilizza segnatamente i termini di invalidità e grande invalidità³⁴. La ratifica dell'ICRPD non impone tuttavia una modifica della definizione di questi due termini nel diritto delle assicurazioni sociali. La Convenzione utilizza infatti una definizione molto ampia di disabilità allo scopo di proteggere il maggior numero possibile di persone, mentre le assicurazioni sociali mirano a prevenire, ridurre o eliminare un determinato rischio assicurato e/o a compensare le conseguenze economiche del verificarsi di questo rischio.

Art. 2 Definizioni

L'articolo 2 contiene definizioni da prendere in considerazione per l'interpretazione e la comprensione delle espressioni corrispondenti ai vari articoli della Convenzione. Sono proposte le seguenti definizioni:

- comunicazione,
- linguaggio,
- discriminazione sulla base della disabilità,

³³ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF 2001 1477, qui 1485 seg. e 1536 seg. in merito alla definizione all'art. 2 cpv. 1.

³⁴ Cfr. art. 8 (invalidità) e art. 9 (grande invalidità) della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

- accomodamento ragionevole e
- progettazione universale.

All'articolo 2, la Convenzione definisce in modo specifico l'espressione *discriminazione sulla base della disabilità*. Per discriminazione sulla base della disabilità s'intende «qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo». Sono inclusi anche i casi di discriminazione *indiretta*.

Secondo l'articolo 2 sono considerati un accomodamento ragionevole per impedire una discriminazione le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che *non impongano un carico sproporzionato o eccessivo*, ove ve ne sia *necessità* in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali.

Questa definizione è conforme all'ordinamento giuridico svizzero: in caso di constatazione di una discriminazione secondo l'articolo 8 capoverso 2 Cost. scatta l'obbligo di eliminarla. Ciò può richiedere un *accomodamento ragionevole*, a cui la persona disabile ha diritto nell'ambito del principio di proporzionalità. L'obbligo di adottare misure per non creare o per eliminare uno svantaggio nell'ambito della proporzionalità è sancito e concretizzato per singoli settori anche nella LDis (art. 7, 8, 11 e 12 LDis).

Secondo il manuale delle Nazioni Unite per i parlamentari, che paragona la legislazione di diversi Stati³⁵, per stabilire se sussiste un onere sproporzionato o ingiusto possono entrare in gioco i seguenti fattori: la praticabilità dei provvedimenti, i costi, la grandezza e le risorse della collettività in questione, la disponibilità di sostegni finanziari alternativi, considerazioni in materia di salute e sicurezza e le ripercussioni degli adeguamenti per la collettività. Questa idea di ponderazione degli interessi, su cui si fonda anche il diritto costituzionale (art. 5 e 36 Cost.), è illustrata ad esempio nella documentazione sull'articolo 11 LDis. L'eliminazione di uno svantaggio deve infatti essere economicamente proporzionata al beneficio per il disabile (art. 11 cpv. 1 lett. a LDis) e interessi preponderanti di protezione dell'ambiente o di protezione della natura e del paesaggio, compresi i monumenti storici (cpv. 1 lett. b), oppure di sicurezza del traffico o dell'esercizio (cpv. 1 lett. c) possono porre dei limiti all'esigibilità dei diritti soggettivi. Occorre inoltre includere nella ponderazione degli interessi anche la dimensione temporale: l'esigibilità di adeguamenti dipende infatti in misura essenziale dal fattore tempo, in particolare nel settore dei trasporti pubblici³⁶.

Art. 3 *Principi generali*

L'articolo 3 stabilisce i principi generali applicabili alla Convenzione. Essi servono a capire le prescrizioni della Convenzione e vanno tenuti presenti nella sua attuazione. I principi della Convenzione sono i seguenti:

³⁵ United Nations/Interparliamentary Union (ed.), *From Exclusion to Equality, Handbook for Parliamentarians* No 14 (2007), Geneva 2007, pag. 61 segg.; consultabile all'indirizzo www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipubb.pdf.

³⁶ Cfr. il messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, qui 1541 seg.

- rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale – compresa la libertà di compiere le proprie scelte – e l'indipendenza delle persone intesa come autodeterminazione,
- non discriminazione,
- piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società,
- rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa,
- pari opportunità,
- accessibilità,
- parità tra uomini e donne,
- rispetto per lo sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e rispetto per il diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità.

I principi generali illustrano l'orientamento della Convenzione. Oltre a principi che caratterizzano i diritti dell'uomo in generale, l'articolo 3 menziona linee guida, che assumono un significato eminente nel contesto specifico della disabilità, come ad esempio l'accessibilità intesa quale condizione per il godimento dei diritti dell'uomo e il rispetto per la differenza delle persone con disabilità nonché l'accettazione di queste persone come parte della diversità umana. I principi generali sottolineano l'obiettivo della Convenzione di sganciare la disabilità da una visione orientata alla carenza, di mostrarla quale componente normale della vita umana nonché di presentare la convivenza quale arricchimento e servono da linee guida per interpretare la Convenzione.

3.2 Clausola sugli obblighi generali (art. 4)

Art. 4 Obblighi generali

All'articolo 4, la Convenzione contiene una *clausola sugli obblighi generali*, fondamentale per capire gli obblighi della Convenzione. Quest'ultima si distingue per il suo carattere prevalentemente *programmatico*, che lascia alle Parti un ampio margine di manovra a livello dell'attuazione.

Al capoverso 1 lettere a–e, l'articolo 4 della Convenzione definisce, inizialmente in termini generali, gli obblighi degli Stati Parti che scaturiscono dalle garanzie materiali della Convenzione. Questi obblighi sono concretizzati, in parte in forma dettagliata, alle lettere f–i.

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 lettera a, gli Stati Parti sono tenuti ad adottare tutte le *misure legislative, amministrative e di altra natura* adeguate per attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Questo obbligo corrisponde a disposizioni consuete in altri trattati sui diritti dell'uomo³⁷.

Con la ratifica, gli Stati s'impegnano a raggiungere l'obiettivo della Convenzione, e cioè l'eliminazione della discriminazione di persone con disabilità. La lettera b illustra tale impegno esortando le Parti «*ad adottare tutte le misure, incluse quelle*

³⁷ Cfr. art. 2 cpv. 1 del Patto ONU I.

legislative, idonee a modificare o ad abrogare qualsiasi legge, regolamento, consuetudine e pratica vigente che costituisca una discriminazione nei confronti di persone con disabilità».

In seguito la lettera c precisa che la promozione dei diritti dell'uomo delle persone con disabilità non deve iscriversi solo nell'ambito di una *politica per i disabili* in senso stretto: l'applicazione dei principi della Convenzione rappresenta invece un *compito trasversale* dello Stato. Esortando gli Stati Parti a tener conto di questo compito «*in tutte le politiche e in tutti i programmi*», in un certo senso la disposizione stabilisce di riflesso che tutti i progetti legislativi come pure altre attività statali devono essere sottoposti a una verifica della loro conformità con i principi della Convenzione (cosiddetto *mainstreaming*).

Secondo la lettera d, le Parti devono *astenersi* dall'intraprendere ogni atto o pratica che sia in contrasto con la Convenzione e garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità con la Convenzione. Al di là dell'*astenersi*, la successiva lettera e stabilisce *obblighi di protezione* dello Stato in caso di violazione del divieto di discriminazione da parte di persone, organizzazioni o imprese private in generale³⁸. Lo Stato è tenuto, per principio e a titolo programmatico, ad adottare misure adeguate per eliminare le discriminazioni da parte di privati³⁹. Ciò è conforme al principio costituzionale di cui all'articolo 35 capoverso 3 Cost., che stabilisce che le autorità devono provvedere affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati⁴⁰: il legislatore è tenuto a impostare l'ordinamento giuridico in modo tale da escludere denegazioni discriminatorie in particolare quando tra i privati sussiste uno squilibrio di potere (p. es. nel diritto di locazione e nel diritto del lavoro). Un altro esempio è costituito dall'articolo 6 LDis, che prevede che gli offerenti privati non devono discriminare persone con disabilità nell'ambito delle prestazioni offerte al pubblico⁴¹.

Dopo queste misure generali, al capoverso 1 lettere f-i la Convenzione enumera misure legislative, amministrative e di altra natura adeguate specifiche.

In dettaglio, gli Stati s'impegnano a promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature (lett. f) oppure tecnologie (lett. g), che vadano incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, a fornire alle persone con disabilità informazioni in merito ad «*ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, comprese le nuove tecnologie, così come altre forme di assistenza, servizi di supporto ed attrezzature*» (lett. h) e infine a promuovere la formazione di

³⁸ Cfr. gli obblighi analoghi all'art. 2 cpv. 1 lett. d ICERD e all'art. 2 lett. d CEDAW.

³⁹ In singole disposizioni sono concretizzati in modo più preciso obblighi di protezione corrispondenti. L'art. 9 cpv. 2 lett. b ICRPD obbliga p. es. gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per «garantire che gli organismi privati, che forniscono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità». Cfr. inoltre l'obbligo per gli Stati di adottare misure legislative adeguate per vietare discriminazioni nelle assicurazioni malattie e sulla vita (art. 25 lett. e ICRPD); l'obbligo di prendere iniziative appropriate per vietare la discriminazione sul mercato del lavoro privato e nei rapporti di lavoro privati (art. 27 cpv. 1 ICRPD) o la promozione programmatica della realizzazione del diritto a un livello di vita adeguato senza alcuna discriminazione (art. 28 cpv. 1 ICRPD).

⁴⁰ Ad eccezione della parità di salario tra uomo e donna, il divieto di discriminazione non si applica direttamente alle relazioni tra privati. Questi ultimi sono direttamente vincolati ai diritti fondamentali solo se svolgono compiti statali.

⁴¹ Cfr. il messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, qui 1540.

professionisti e di personale che lavora con persone disabili nel campo delle interazioni con le persone con disabilità (lett. i).

Senza pregiudicare gli obblighi derivanti dalla Convenzione applicabili *immediatamente* secondo il diritto internazionale, l'articolo 4 capoverso 2 formula la riserva esplicita della realizzazione *progressiva* dei diritti economici, sociali e culturali nell'ambito della Convenzione. Con riferimento a questi diritti, ogni Parte s'impegna a prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti. Il capoverso 2 ICRPD corrisponde all'articolo 2 capoverso 1 del Patto ONU I e al secondo periodo dell'articolo 4 CRC: esso concede agli Stati Parti un ampio *margin di discrezionalità* per quanto riguarda la scelta e la portata delle risorse impiegate per raggiungere l'obiettivo del pieno adempimento delle garanzie della Convenzione.

L'obbligo di adempimento progressivo tiene conto del fatto che la realizzazione di tutti i diritti economici, sociali e culturali non può avvenire entro un termine breve. Ogni Stato Parte è tuttavia tenuto a prendere iniziative il più possibile rapide ed efficaci per realizzare tali diritti. Tra gli obblighi che secondo il capoverso 2 non subiscono alcun pregiudizio figurano la prescrizioni della Convenzione concernenti il divieto di discriminazione. L'obbligo di parità di trattamento davanti alla legge si applica immediatamente agli Stati Parti.

Il capoverso 3 stabilisce che gli Stati Parti operino in stretta consultazione e coinvolgano attivamente le persone con disabilità, compresi i minori con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la Convenzione. Mediante il rimando agli articoli 34 capoverso 3 e 35 capoverso 4, questa regolamentazione si applica anche alla nomina di candidati per il Comitato sui diritti delle persone con disabilità e alla compilazione dei rapporti statali da parte degli Stati Parti. L'articolo 33 capoverso 3 stabilisce inoltre che la società civile, in particolare le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano, è associata e pienamente partecipe al processo di monitoraggio.

Il capoverso 4 prevede una clausola relativa alle disposizioni più favorevoli: la Convenzione non pregiudica disposizioni del diritto nazionale o del restante diritto internazionale vincolante per uno Stato Parte più favorevoli per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità. È inoltre formulato il divieto di restrizioni o deroghe ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali riconosciuti da uno Stato Parte con il pretesto che la Convenzione non riconosce tali diritti o libertà o che li riconosce in minor misura. Il divieto ricalca regolamentazioni corrispondenti di cui all'articolo 5 capoverso 2 del Patto ONU I e all'articolo 5 capoverso 2 del Patto ONU II.

Il capoverso 5 chiarisce che le disposizioni della Convenzione si estendono a tutte le unità costitutive degli Stati federali e quindi, in Svizzera, a tutti i Cantoni senza limitazione ed eccezione alcuna.

3.3

Diritti specifici (art. 5-30)

Art. 5 *Uguaglianza e non discriminazione*

Secondo l'articolo 5 capoverso 1, gli Stati Parti riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge. Questo principio generale di non discriminazione figura già all'articolo 1 capoverso 3 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁴² e all'articolo 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR)⁴³ e richiama garanzie corrispondenti di altre convenzioni internazionali, segnatamente l'articolo 3 del Patto ONU I, gli articoli 2, 3 e 26 del Patto ONU II, gli articoli 1 capoverso 4 e 2 capoverso 2 ICERD, l'articolo 2 capoverso 1 CRC e l'articolo 14 CEDU⁴⁴. Bisogna tuttavia notare che i divieti di discriminazione di cui all'articolo 14 CEDU, all'articolo 2 CRC, all'articolo 2 capoverso 2 del Patto ONU I o all'articolo 2 capoverso 1 del Patto ONU II sono cosiddetti divieti di discriminazione *accessori*, che proteggono contro la discriminazione unicamente nell'ottica del godimento delle altre garanzie materiali del relativo accordo. I divieti di discriminazione *autonomi* proteggono invece contro gli svantaggi dovuti ad atti statali legislativi o esecutivi anche in settori per cui le altre garanzie dell'accordo non offrono alcuna protezione. Rientra in questo genere di divieti di discriminazione in particolare l'articolo 26 del Patto ONU II, che contempla inoltre la garanzia dell'uguaglianza nella legge e nella sua applicazione. Contiene un divieto autonomo e completo di discriminazione anche l'articolo 1 del Dodicesimo Protocollo aggiuntivo alla CEDU del 4 novembre 2000 (in vigore dal 1° aprile 2005)⁴⁵.

Siccome il divieto di discriminazione autonomo dell'ICRPD si riferisce all'intero ordinamento giuridico ed è applicabile direttamente, la sua descrizione chiaramente imperniata su un gruppo di persone specifico rafforza i diritti delle persone con disabilità in Svizzera. Poiché anche il rifiuto di un accomodamento ragionevole può costituire una discriminazione è presumibile che la protezione dalla discriminazione sarebbe rafforzata anche a livello di giurisprudenza, anche considerando la prassi adottata finora dal Tribunale federale sugli obblighi di prestazione in relazione al divieto di discriminazione.

Il capoverso 2 sancisce, in sintonia con l'articolo 4 capoverso 1, uno specifico divieto di discriminazione sulla base della disabilità da parte dello Stato e garantisce uguale ed effettiva protezione giuridica delle persone con disabilità contro ogni discriminazione, qualunque ne sia il fondamento⁴⁶. Il capoverso 2 formula quindi un mandato legislativo volto a lottare contro le discriminazioni ad opera di privati. Questo obbligo dello Stato non si applica tuttavia direttamente alle relazioni tra privati e non è neanche direttamente invocabile davanti a un tribunale. Esso esige però dagli Stati Parti regolamentazioni che consentano di lottare contro le discriminazioni ad opera di privati. In Svizzera assumono rilievo soprattutto le procedure

⁴² RS 0.120.

⁴³ Risoluzione 217 A (III) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948.

⁴⁴ RS 0.101.

⁴⁵ In merito all'art. 26 del Patto ONU II la Svizzera ha formulato una riserva, che limita espressamente l'applicazione dell'articolo alle garanzie del Patto: il Dodicesimo Protocollo aggiuntivo alla CEDU non è stato ratificato dalla Svizzera.

⁴⁶ La funzione di questa garanzia (giustiziabile) corrisponde all'uguaglianza e al divieto di discriminazione sanciti all'art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.

secondo la LDis, la protezione della personalità in base al diritto civile e penale e il diritto del contratto di lavoro.

Il capoverso 3 obbliga poi gli Stati Parti ad adottare tutti i provvedimenti appropriati in vista di un accomodamento *ragionevole* al fine di *promuovere* l'uguaglianza ed *eliminare* le discriminazioni. Questa disposizione, che costituisce una clausola generale di carattere programmatico, può essere interpretata come una vera e propria norma sussidiaria.

Secondo il capoverso 4, le misure specifiche necessarie per accelerare o conseguire di fatto l'uguaglianza delle persone con disabilità non sono considerate una discriminazione. Una regolamentazione analoga concernente il conseguimento dell'uguaglianza di fatto tra uomo e donna figura all'articolo 4 capoverso 1 CEDAW e, nel contesto della disabilità, all'articolo 5 capoverso 2 LDis.

In Svizzera, varie prescrizioni prevedono una protezione contro la discriminazione, a cominciare dal divieto di discriminazione fondamentale all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione, secondo cui nessuno può essere svantaggiato a causa di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. svolge la funzione di un *particolare principio di uguaglianza*, a complemento della *garanzia di uguaglianza* generale di cui all'articolo 8 capoverso 1 Cost. e in combinazione con la *dignità umana*⁴⁷ (art. 7 Cost.). La discriminazione rappresenta una disparità di trattamento qualificata di persone in situazioni paragonabili: essa comporta infatti uno svantaggio a danno di certe persone equivalente a una degradazione o emarginazione, dal momento che fa leva su caratteristiche distintive, che costituiscono un elemento essenziale e inevitabile o difficilmente evitabile dell'identità della persona. Il principio di non discriminazione non vieta tuttavia qualsiasi distinzione basata su uno dei criteri enumerati all'articolo 8 capoverso 2 Cost., ma alimenta piuttosto il sospetto di una differenziazione inammissibile⁴⁸. Tale disparità di trattamento può essere giustificata solo se possono essere avanzati motivi seri e plausibili⁴⁹. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. vieta anche la discriminazione indiretta e non solo quella diretta. Vi è una discriminazione indiretta quando una regolamentazione che non svantaggia direttamente un determinato gruppo sfavorisce in modo particolare, per i suoi effetti e senza giustificazione obiettiva, le persone appartenenti a tale gruppo⁵⁰.

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. contiene quindi il mandato legislativo di *eliminare* in particolare gli *svantaggi* nei confronti delle persone con disabilità. In base alla sua formulazione, questa disposizione chiede meno rispetto alla Convenzione, che mira a *promuovere, proteggere e garantire* il «*pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali*». Anche la LDis, emanata in applicazione dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. – con lo stesso campo di applicazione della Convenzione – persegue un obiettivo di uguaglianza *complessivo*: secondo l'articolo 2 LDis, vi è svantaggio quando i disabili sono trattati diversamente di diritto o di fatto e ne subiscono un pregiudizio senza giustificazione oggettiva oppure quando non è

⁴⁷ Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, pag. 1; Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003, pag. 234 segg.

⁴⁸ Cfr. DTF **138** I 205 consid. 5.4.

⁴⁹ Cfr. DTF **135** I 49 consid. 4.1 con altri rimandi.

⁵⁰ Cfr. DTF **138** I 205 consid. 5.4.

prevista una diversità di trattamento necessaria a ristabilire un'uguaglianza di fatto fra i disabili e i non disabili.

Art. 6 *Donne con disabilità*

L'articolo 3 lettera g iscrive la parità tra uomini e donne tra i principi generali della Convenzione e in base all'articolo 6 gli Stati Parti sono tenuti a tener conto della prospettiva di genere nell'attuare le prescrizioni della Convenzione. Con l'articolo 6 capoverso 1, gli Stati Parti riconoscono in particolare che le donne e le minori con disabilità possono subire svantaggi multipli a causa dei criteri della disabilità e del sesso. Gli Stati Parti devono adottare misure a questo riguardo e garantire alle donne e alle minori con disabilità il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti dell'uomo e di tutte le libertà fondamentali. In ciò rientrano anche, secondo il capoverso 2, tutte le misure idonee ad assicurare il pieno sviluppo, progresso ed emancipazione delle donne, nel senso di *empowerment* delle donne. Vi rientrano in particolare le misure specifiche di cui all'articolo 5 capoverso 4 ICRPD. Il capoverso 2 formula un obbligo trasversale, che va letto e attuato con ciascuno dei diritti menzionati nella Convenzione.

Per proteggere le donne e le minori con disabilità dalle discriminazioni il più efficacemente possibile, esse sono ancora menzionate espressamente in singole prescrizioni della Convenzione, al di là dell'articolo 6 specifico: già il *preambolo*, ad esempio, alla *lettera p* attira l'attenzione sulla particolare situazione di pericolo delle persone con disabilità che presentano anche altre caratteristiche potenzialmente discriminatorie – tra cui il sesso – e alla *lettera s* sottolinea espressamente la necessità di incorporare la prospettiva di genere nella promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La *lettera q* del *preambolo* riconosce inoltre che le donne e le minori con disabilità corrono spesso maggiori rischi, nell'ambiente domestico e all'esterno, di violenze, lesioni e abusi, di abbandono o mancanza di cure, maltrattamento e sfruttamento.

Altre prescrizioni specifiche figurano all'articolo 8 capoverso 1 lettera b (lotta contro gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso), all'articolo 16 capoverso 1 (protezione contro ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso), all'articolo 16 capoverso 2 (assistenza, sostegno e servizi di protezione) nonché all'articolo 16 capoverso 5 (legislazione e politiche per garantire che i casi di sfruttamento, violenza e abuso siano identificati, indagati e perseguiti penalmente). Deve inoltre essere assicurato l'accesso a servizi sanitari che tengano conto delle differenze di genere (art. 25) e a programmi di protezione sociale e riduzione della povertà (art. 28 cpv. 2 lett. b). Infine secondo l'articolo 34 capoverso 4 i membri del Comitato sui diritti delle persone con disabilità devono essere eletti tenendo conto tra l'altro della rappresentanza bilanciata di genere.

L'articolo 5 LDis va già nella stessa direzione dell'articolo 6 della Convenzione: nell'ambito dei provvedimenti per eliminare gli svantaggi, la Confederazione e i Cantoni tengono conto delle esigenze particolari delle donne disabili.

Art. 7 *Minori con disabilità*

L'articolo 7 riconosce che i minori con disabilità devono godere di tutti i diritti dell'uomo e di tutte le libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri

minori e obbliga gli Stati Parti ad adottare ogni misura necessaria a garantirlo. Il capoverso 1 si fonda sull'articolo 2 capoverso 1 CRC, che sottolinea che i minori con disabilità hanno bisogno di una protezione particolare⁵¹. Il capoverso 2 stabilisce che l'interesse del minore è il criterio prioritario in tutte le azioni concernenti i minori. Questa regolamentazione riprende e ribadisce la regolamentazione di cui all'articolo 3 capoverso 1 CRC.

Per proteggere efficacemente i minori con disabilità dalle discriminazioni, altre prescrizioni concrete della Convenzione completano la regola generale dell'articolo 7. Secondo l'articolo 3 lettera h, tra i principi generali dell'ICRPD figurano il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità (*evolving capacities*) e il rispetto del loro diritto a preservare la propria identità. Secondo l'articolo 4 capoverso 3 tra gli obblighi generali degli Stati Parti figura inoltre quello di includere attivamente gli interessi dei minori con disabilità nell'attuazione della Convenzione.

I diritti dei minori sono poi oggetto di attenzione particolare all'articolo 16 (protezione contro ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso), all'articolo 18 (libertà di movimento e cittadinanza)⁵², all'articolo 23 (rispetto del domicilio e della famiglia), all'articolo 24 (educazione), all'articolo 25 (salute) e all'articolo 30 (partecipazione alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport).

L'attenzione per i bisogni dei bambini e degli adolescenti con disabilità è già fortemente ancorata nell'ordinamento giuridico svizzero. Come nella Convenzione, anche nell'ordinamento giuridico svizzero l'interesse del minore rappresenta il criterio prioritario. Accanto agli obblighi già menzionati nella CRC, l'articolo 11 Cost. stabilisce che i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo in generale. Come rilevato nei commenti sulle disposizioni della Convenzione applicabili, l'ordinamento giuridico svizzero tiene conto dei bisogni dei minori con disabilità anche nei settori specifici menzionati. Il diritto all'educazione assume inoltre un significato particolare nell'ambito della sovranità cantonale in materia scolastica (cfr. i commenti sull'art. 24).

Art. 8 Accrescimento della consapevolezza

L'immagine della disabilità o delle persone con disabilità resta molto fortemente contraddistinta da un orientamento alla carenza, che fa leva esclusivamente su menomazioni individuali ed esclude condizioni quadro disabilitanti. Anche al di là di ciò, gli stereotipi sono molto diffusi. Questi stereotipi influenzano le interazioni con le persone con disabilità e contribuiscono in misura determinante a limitare le loro possibilità e la loro partecipazione alla vita sociale.

Su questo sfondo, l'articolo 8 obbliga gli Stati Parti ad adottare misure di sensibilizzazione immediate, efficaci e adeguate. L'obiettivo è di sensibilizzare la società sulle persone con disabilità e accrescere il rispetto per i loro diritti e la loro dignità. Le misure devono contribuire a combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso e l'età, in tutti gli ambiti dell'esistenza e a promuovere la consapevolezza delle capacità e dei contributi delle persone con disabilità. Il capoverso 2 concretizza le misure da adottare, concentrandosi su quattro settori: la realizzazione di efficaci campagne di sensibilizzazione del pubblico, la promozione di un atteggiamento di rispetto a

⁵¹ L'art. 23 CRC contiene una disposizione a sé sui diritti dei minori con disabilità.

⁵² Queste disposizioni si ritrovano all'art. 24 cpv. 2 e 3 del Patto ONU II e all'art. 7 CRC.

tutti i livelli del sistema educativo, l'appello ai mezzi di comunicazione a rappresentare le persone con disabilità in modo conforme allo scopo della Convenzione e la promozione di programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo alle persone con disabilità e ai loro diritti.

Anche la legge sui disabili tiene conto dell'importanza della sensibilizzazione per l'equiparazione delle persone con disabilità. Tra i compiti principali dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), istituito con questa legge, figura la messa a disposizione di informazioni e la consulenza alle autorità e ai privati. Gli articoli 16 e 17 LDis, che attribuiscono alla Confederazione la possibilità di attuare o sostenere programmi e progetti, come pure l'articolo 18 LDis, che consente alla Confederazione di svolgere campagne d'informazione volte a sensibilizzare maggiormente la popolazione sui problemi di parità di trattamento dei disabili e sulla loro integrazione e intese a presentare alle cerchie interessate le diverse possibilità di intervento, sono altri strumenti destinati a contribuire a una miglior comprensione e convivenza con le persone con disabilità.

Art. 9 Accessibilità

La partecipazione alla vita pubblica, sociale ed economica presuppone l'accesso ai luoghi e ai mezzi in cui si svolge quest'ultima. L'accessibilità dell'ambiente costruito, dei sistemi di trasporto nonché dei sistemi d'informazione e comunicazione assumono quindi un ruolo preminente per garantire il godimento di tutti i diritti dell'uomo da parte delle persone con disabilità.

Il capoverso 1 obbliga gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Stando al secondo periodo del capoverso 1, queste misure includono l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità. Il capoverso 2 concretizza le misure da adottare: gli Stati Parti adottano misure adeguate ad esempio per creare standard minimi e linee guida per l'accessibilità delle strutture pubbliche o per promuovere l'accesso delle persone con disabilità alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'articolo 9, dedicato all'accessibilità, illustra come per le persone con disabilità la realizzazione dei diritti dell'uomo presuppone un ambiente accessibile. Oltre che dalla clausola generale dell'articolo 9, l'importanza dell'accessibilità è sottolineata anche da altre disposizioni della Convenzione.

L'accessibilità o l'eliminazione degli ostacoli nell'ambito dell'accesso a costruzioni e impianti nonché dell'utilizzazione dei trasporti pubblici, dei servizi e delle offerte di formazione e perfezionamento costituisce la rivendicazione centrale della LDis e di numerose regolamentazioni cantonali corrispondenti. In caso di nuova costruzione o ristrutturazione soggetta ad autorizzazione, gli edifici e gli impianti accessibili al pubblico devono così essere progettati in modo da essere privi di barriere⁵³. Oggi

⁵³ Cfr. art. 2 cpv. 3; art. 3 lett. a, c, d; art. 7 cpv. 1; art. 9 cpv. 3 lett. b; art. 11; art. 12 cpv. 1, 3 e art. 15 cpv. 2-5 LDis; adattamento delle costruzioni accessibili al pubblico e degli edifici con più di otto unità abitative o più di 50 posti di lavoro ai bisogni dei disabili in caso di ristrutturazione o nuova costruzione soggetta ad autorizzazione. Art. 6, 7 e 8 ODis.

tutte le legislazioni cantonali, senza eccezione, contengono già almeno un accenno alla costruzione adatta ai disabili⁵⁴.

A tal fine, la legge e l'ordinanza obbligano a consentire alle persone con disabilità il ricorso a servizi statali (e in misura attenuata anche privati), il ricorso alle prestazioni accessibili per principio a chiunque⁵⁵ e l'uso dei trasporti pubblici⁵⁶ senza condizioni ostacolanti. In questi tre settori, la LDis concede alle persone che subiscono uno svantaggio e, a determinate condizioni, anche alle organizzazioni di disabili il diritto alla rinuncia o all'eliminazione. In caso di discriminazione da parte di privati è previsto unicamente il diritto a un'indennità fino a CHF 5000 (art. 8 cpv. 3 e 11 cpv. 2 LDis).

La legge tiene conto del fatto che, a causa della lunga durata di vita dell'infrastruttura esistente (non ancora progettata senza barriere prima dell'entrata in vigore della LDis), nel settore dei trasporti pubblici il ritardo può essere recuperato solo *progressivamente*⁵⁷. Per gli edifici e gli impianti vi è l'obbligo di eliminare gli ostacoli solo nelle nuove costruzioni e nelle ristrutturazioni soggette ad autorizzazione⁵⁸. Inoltre anche in questi casi secondo gli articoli 11 e 12 LDis il principio di proporzionalità pone dei limiti alle pretese di eliminazione degli svantaggi.

Norme volte a garantire l'accesso a servizi specifici figurano anche in altri atti. La legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)⁵⁹ riveduta prevede ad esempio che le emittenti di programmi televisivi nazionali o destinati alle regioni linguistiche debbano adattare una parte adeguata delle loro trasmissioni alle esigenze degli audiolesi e degli ipovedenti (art. 7 cpv. 3 LRTV)⁶⁰. Si è tenuto conto delle esigenze di un'impostazione adatta ai disabili del settore delle telecomunicazioni anche mediante adeguamenti delle basi giuridiche nella legge sulle telecomunicazioni e nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione.

Contribuiscono altresì a garantire l'accesso allo spazio pubblico nonché all'informazione e alla comunicazione le misure d'integrazione e altre prestazioni nell'ambito delle assicurazioni sociali, in particolare i mezzi ausiliari. La promozione dell'accesso paritetico, senza barriere e discriminazioni, delle persone con disabi-

⁵⁴ Il Tribunale federale chiede una base giuridica a livello cantonale per la costruzione adatta ai disabili, ma non formula alcuna condizione quanto al genere di base giuridica e nella prassi applica le disposizioni della LDis (cfr. p. es. la sentenza del 10 giugno 2011, 1C_394/2010). Cfr. anche FF **2001** 1477, qui 1510 seg. e 1562 seg.

⁵⁵ Cfr. art. 2 cpv. 4, 3 lett. e, 6, 8 cpv. 1 e 3, 9 cpv. 3 lett. a e d, 11, 12 cpv. 3 e 14 LDis; art. 2 lett. d, 6, 9, 10 e 11 ODis.

⁵⁶ Art. 2 cpv. 3, 3 lett. b ed e, 7 cpv. 2., 8 cpv. 1, 9 cpv. 3 lett. c e d, 11, 12 cpv. 2 e 3, 22 e 23 LDis; art. 6 ODis; cfr. inoltre l'ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concessione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS **151.34**) nonché l'ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS **151.342**). Devono essere rispettati anche gli obblighi per la Svizzera risultanti da accordi internazionali sui trasporti.

⁵⁷ La LDis chiede p. es. adeguamenti alle fermate dei trasporti pubblici entro il 2023. Tra di essi figura l'accesso ai veicoli a livello del marciapiede. A tal fine, p. es. i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, la Baselland Transport AG (BLT) e la Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) hanno elaborato una strategia di attuazione comune.

⁵⁸ La regolamentazione sui trasporti pubblici va più in là: l'art. 22 LDis prevede infatti termini per l'adeguamento.

⁵⁹ RS **784.40**.

⁶⁰ La revisione della LRTV in corso prevede di obbligare anche le emittenti regionali a sottotitolare le trasmissioni informative; cfr. art. 7 cpv. 4 dell'avamprogetto del 10 aprile 2012.

lità alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è inoltre uno degli obiettivi delle strategie del Consiglio federale per una società dell'informazione del gennaio 2006 e del marzo 2012⁶¹.

Art. 10 Diritto alla vita

Secondo l'articolo 10, gli Stati Parti riaffermano che il diritto alla vita è connaturato alla persona umana. Questa prescrizione riprende e ribadisce l'articolo 6 del Patto ONU II e l'articolo 3 UDHR. L'articolo 10 esorta espressamente gli Stati Parti ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'effettivo godimento di tale diritto da parte delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri.

Questa regolamentazione trae spunto dall'esperienza che il valore e la qualità della vita delle persone con disabilità rischiano di essere calpestati in modo discriminatorio, in particolare all'inizio e alla fine della vita. L'articolo 10 chiarisce che alle persone con disabilità deve essere garantita la protezione del diritto alla vita alla stessa stregua delle altre persone.

Il momento a partire dal quale interviene la protezione della vita non è definito nelle convenzioni universali sui diritti dell'uomo. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) ha rinunciato volutamente a dare una risposta dal momento che non emerge alcuna posizione unitaria tra gli Stati. La decisione va quindi presa nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

Secondo il diritto svizzero vigente, questa protezione è già garantita completamente a livello costituzionale dall'articolo 10 capoverso 1 Cost. Penalmente, il diritto alla vita è protetto dagli articoli 111–136 del Codice penale svizzero (CP)⁶². Ma quando inizia la vita? La Costituzione federale non fornisce una risposta inequivocabile. È incontestato che vige una certa protezione costituzionale già prima della nascita. Una concretizzazione a livello di legge è rappresentata dalla regolamentazione dell'interruzione di gravidanza agli articoli 118–120 CP.

Art. 11 Situazioni di rischio ed emergenze umanitarie

L'articolo 11 obbliga gli Stati Parti ad adottare, in conformità con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali.

Questa regolamentazione trae spunto dall'esperienza che in queste situazioni, a causa delle loro limitazioni le persone con disabilità sono tra i soggetti più in pericolo e corrono il rischio di essere svantaggiate in modo ingiustificato nell'ambito della distribuzione dei beni e servizi necessari.

Le regolamentazioni sulla protezione civile della popolazione includono le persone con e senza disabilità indistintamente; dal diritto sui disabili scaturisce inoltre il diritto a che si tenga conto della situazione particolare delle persone con disabilità. Da questo punto di vista, la situazione giuridica vigente è pertanto conforme all'articolo 11. Lo stesso vale per la protezione della popolazione in caso di catastrofe o altri gravi incidenti, che rientra nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni. In determinati settori sono necessarie misure per garantire che tale diritto

⁶¹ Consultabile all'indirizzo: www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/index.html
⁶² RS 311.0.

possa essere adempiuto in modo ottimale. Attualmente sono in corso ad esempio sforzi volti a garantire l'allerta alle persone con disabilità.

Art. 12 Uguale riconoscimento dinanzi alla legge

Secondo il capoverso 1, gli Stati Parti riaffermano che le persone con disabilità hanno diritto al riconoscimento della loro personalità giuridica in ogni luogo. È così riconosciuto espressamente il diritto delle persone con disabilità di essere titolari di diritti e di obblighi. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le disposizioni di cui all'articolo 16 del Patto ONU II e all'articolo 6 UDHR.

Con il capoverso 2, gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli ambiti dell'esistenza. Il capoverso 2 s'ispira all'articolo 15 capoversi 2 e 3 CEDAW. Per capacità giuridica s'intende la capacità delle persone con disabilità di agire in modo giuridicamente valido. Ciò vale per tutti gli ambiti dell'esistenza. Su base di eguaglianza con gli altri significa che le persone con disabilità possono esercitare la loro capacità giuridica alle stesse condizioni delle altre persone. Sono dotate di capacità giuridica illimitata.

Come le persone senza disabilità, possono però essere limitate nella loro capacità di agire a causa della giovane età o dell'incapacità d'intendere e di volere. Sia la capacità civile che la capacità delittuale presuppongono che la persona sia in grado di valutare il significato del proprio comportamento e di agire di conseguenza. Solo così l'ordinamento giuridico può anche imputarle le conseguenze del suo comportamento, e cioè considerarla capace sul piano civile o delittuale. Il capoverso 5 enumera esempi che illustrano la capacità giuridica. Tra di essi figura il diritto di possedere beni o ereditarli, il diritto di controllare i propri affari finanziari e l'accesso a prestiti bancari, ipoteche e altre forme di credito finanziario. Il capoverso 5 contiene inoltre il divieto esplicito di privare arbitrariamente le persone con disabilità della loro proprietà. Il diritto alla proprietà e il divieto di privazione arbitraria figurano già all'articolo 17 UDHR.

Il capoverso 3 obbliga gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per consentire l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno di cui dovessero necessitare per esercitare la propria capacità giuridica. Secondo il capoverso 4, gli Stati Parti assicurano che le misure relative all'esercizio della capacità giuridica forniscano adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità con le norme internazionali sui diritti umani. Tali garanzie devono assicurare che siano rispettati i diritti, la volontà e le preferenze della persona, che siano evitati conflitti d'interesse e influenze indebite e che le misure siano proporzionate e adatte alle condizioni della persona, che siano applicate per il più breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di un'autorità competente, indipendente e imparziale o di un organo giudiziario.

Queste disposizioni mirano a limitare le persone con disabilità che hanno bisogno di aiuto nell'esercizio dei loro diritti unicamente nella misura strettamente necessaria e a offrire loro in primo luogo un sostegno invece di farle rappresentare da terzi (*supported decision-making* invece di *substituted decision-making*).

Le disposizioni del Codice civile⁶³ corrispondenti, che risalgono ancora al 1913, non sono quasi più conformi a questo principio. Il nuovo diritto della protezione degli adulti, adottato dal Parlamento il 19 dicembre 2008⁶⁴ e in vigore dal 1° gennaio 2013, ha introdotto questo cambiamento di prospettiva anche nel diritto nazionale. La messa a disposizione di strumenti adatti alla situazione individuale della persona consente di tener conto in modo ottimale dei bisogni concreti degli interessati e di tutelare al meglio la loro autonomia.

Art. 13 *Accesso alla giustizia*

Il capoverso 1 obbliga gli Stati Parti a garantire l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri. A tal fine, il capoverso 1 menziona espressamente accomodamenti procedurali e accomodamenti in funzione dell'età, allo scopo di facilitare la loro partecipazione effettiva, diretta e indiretta, in tutte le fasi del procedimento giudiziario. Secondo il capoverso 2, gli Stati Parti devono inoltre promuovere una formazione adeguata per coloro che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia.

La garanzia della parità di accesso alla giustizia è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero, sancito dalla Costituzione tra le garanzie procedurali⁶⁵. Nel diritto svizzero, varie prescrizioni garantiscono quindi espressamente alle persone con disabilità diritti corrispondenti. A livello federale, ad esempio l'articolo 143 capoverso 7 del Codice di diritto processuale penale svizzero⁶⁶, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, prevede espressamente che chi ha disturbi di elocuzione o di udito sia interrogato per scritto o con l'aiuto di adeguati assistenti. Per garantire in modo specifico il rispetto dei diritti all'eliminazione degli svantaggi fondati sulla disabilità o alla loro rinuncia (art. 7 e 8 LDis), la LDis stabilisce la gratuità della procedura (art. 10 LDis)⁶⁷.

La Confederazione ha assegnato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) il mandato di esaminare le discriminazioni nell'ambito dell'accesso alla giustizia. Il CSDU dovrà anche stabilire in che misura l'assenza di una regolamentazione in materia di onere della prova nella LDis, che a differenza della legge federale del 24 marzo 1995⁶⁸ sulla parità dei sessi (LPar) non prevede l'inversione dell'onere della prova, determini una limitazione dell'accesso alla giustizia.

In merito all'articolo 13 capoverso 2 ICRPD occorre rilevare che l'organizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia è di competenza dei Cantoni. Non è prevista alcuna formazione particolare sui bisogni specifici delle persone con disabilità per le persone che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia; in caso di lacune, spetterebbe ai Cantoni tenerne conto nell'ambito dei normali cicli formazione e perfezionamento (*disability mainstreaming*).

63 RS 210.

64 FF 2009 141.

65 Art. 29 (garanzie procedurali generali), 29a (garanzia della via giudiziaria), 30 (procedura giudiziaria), 31 (privazione della libertà) e 32 (procedura penale) Cost. Cfr. anche le garanzie corrispondenti agli art. 5 e 6 n. 1–3 CEDU.

66 RS 312.0.

67 Cfr. anche i rimandi diretti alla LDis agli art. 113 cpv. 2 lett. b e 114 lett. b del Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC, RS 272).

68 RS 151.1.

Secondo il capoverso 1 lettera a, gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità godano del diritto alla libertà e alla sicurezza personale su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 9 del Patto ONU II, all'articolo 5 CEDU e all'articolo 3 UDHR.

Secondo il capoverso 1 lettera b ICRPD, gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge. Questa prescrizione si riferisce al secondo periodo dell'articolo 9 capoverso 1 del Patto ONU II. Il capoverso 1 lettera b ICRPD stabilisce espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica in nessun caso una privazione della libertà. Sia dal capoverso 1 lettera b che dal capoverso 2 emerge che per principio anche le persone disabili possono essere sottoposte a privazione della libertà, a condizione che alla disabilità si aggiungano circostanze particolari che rendono necessaria la privazione della libertà. È il caso ad esempio se solo la privazione della libertà consente di evitare che la persona metta in pericolo se stessa o terzi. Se sussistono circostanze supplementari che giustificano una privazione della libertà, questa è quindi ammissibile anche se tali circostanze sono legate a una disabilità.

Secondo il capoverso 2 gli Stati Parti garantiscono che, in caso di privazione della libertà, le persone con disabilità abbiano diritto su base di uguaglianza con gli altri alle garanzie previste dalle norme internazionali sui diritti dell'uomo. Questa regolamentazione fa riferimento alle garanzie procedurali previste agli articoli 9 e 10 del Patto ONU II. Il capoverso 2 chiede espressamente che, in caso di privazione della libertà, le persone con disabilità siano trattate conformemente agli scopi e ai principi della presente Convenzione, compreso quello di ricevere un accomodamento ragionevole.

A livello nazionale, il diritto alla libertà personale è garantito espressamente all'articolo 10 capoverso 2 Cost. L'articolo 31 Cost. contiene inoltre regolamentazioni precise concernenti la privazione della libertà. Nel settore della privazione della libertà a scopo di assistenza, che assume rilievo soprattutto per le persone con una disabilità psichica, occorre tener presente la revisione del Codice civile svizzero (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione). Questa modifica del CC adegua alle condizioni attuali il diritto della tutela, rimasto praticamente invariato dal 1912. Le nuove misure legali sono adattate ai bisogni e alle possibilità individuali degli interessati conformemente al principio della proporzionalità⁶⁹. La revisione riguarda anche la privazione della libertà a scopo di assistenza di cui agli articoli 397a–397f CC (nuovo: «ricovero a scopo di assistenza», art. 426–439 nCC). In questo settore, la revisione mira a rafforzare la protezione giuridica delle persone ricoverate o trattenute in un istituto contro la loro volontà perché rappresentano un pericolo per se stesse o per terzi. Queste modifiche entrano in vigore il 1° gennaio 2013.

⁶⁹ FF 2006 6391

Art. 15 Diritto di non essere sottoposto a torture, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti

L'articolo 15 riprende e ribadisce il divieto della tortura e dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti, già sancito all'articolo 7 del Patto ONU II, all'articolo 5 UDHR nonché nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

A livello nazionale, il divieto della tortura è ancorato all'articolo 10 capoverso 3 Cost. Lacune nella legislazione vigente, ad esempio sulla ricerca su persone incapaci di discernimento, sono colmate con il nuovo articolo 118b Cost. e con la legge federale sulla ricerca sull'essere umano, trasmessa dal Consiglio federale al Parlamento nel 2009⁷⁰.

Art. 16 Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti

Secondo il capoverso 1, gli Stati Parti sono tenuti ad adottare tutte le misure adeguate per proteggere le persone con disabilità da ogni forma di sfruttamento, di violenza e di abuso, compresi gli aspetti di genere. Tra queste misure rientrano tra l'altro misure legislative, amministrative, sociali ed educative. Il capoverso 2 concretizza le misure adeguate: gli Stati Parti devono assicurare alle persone con disabilità, alle loro famiglie e a coloro che se ne prendono cura appropriate forme di assistenza e sostegno, compresa la messa a disposizione di informazioni e servizi educativi sulle modalità per evitare, riconoscere e denunciare casi di sfruttamento, violenza e abuso. Le forme di assistenza e sostegno devono tener conto del genere e dell'età. Anche i servizi di protezione devono tener conto dell'età, del genere e della disabilità. Secondo il capoverso 3, allo scopo di prevenire il verificarsi di ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso, gli Stati Parti sono tenuti ad assicurare che tutte le strutture e i programmi destinati alle persone con disabilità siano controllati da autorità indipendenti. Secondo il capoverso 4, gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate per facilitare il recupero fisico, cognitivo e psicologico, la riabilitazione e la reintegrazione sociale delle persone con disabilità vittime di sfruttamento, violenza o maltrattamento, anche prevedendo servizi di protezione. Il recupero e la reintegrazione devono aver luogo in un ambiente che promuova la salute, il benessere, l'autostima, la dignità e l'autonomia della persona. Questo ambiente deve tener conto delle esigenze specifiche legate al genere ed all'età. Il capoverso 5 obbliga gli Stati Parti ad adottare una legislazione e delle politiche efficaci per garantire che i casi di sfruttamento, di violenza e di abuso contro persone con disabilità siano identificati, indagati e, se del caso, perseguiti penalmente. Queste norme e politiche devono tener conto delle esigenze specifiche delle donne e dei minori.

L'articolo 16 riconosce che le donne e le minori con disabilità sono particolarmente esposte a tutte le forme di sfruttamento, violenza e abuso. In Svizzera, negli ultimi anni la protezione dei minori contro i maltrattamenti è stata rafforzata mediante adeguamenti delle basi giuridiche (tra cui la revisione del CC e del CP). A livello federale sono anche state migliorate le basi giuridiche concernenti la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza nello spazio sociale di prossimità⁷¹. Queste disposizioni giuridiche consentono di tener conto anche delle esigenze particolari

⁷⁰ FF 2009 5789

⁷¹ Cfr. Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera (in adempimento al postulato Stump 05.3694 del 7 ottobre 2005), del 13 maggio 2009, www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de.

delle donne e delle minori con disabilità. In particolare in caso di misure di accompagnamento occorrerà tuttavia sforzarsi di includere sistematicamente questo gruppo target particolarmente vulnerabile.

Art. 17 Protezione dell'integrità della persona

L'articolo 17 ribadisce che ogni persona con disabilità ha diritto al rispetto della propria integrità fisica e mentale su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione si riferisce ai trattamenti su persone con disabilità senza il loro consenso. Secondo i principi della Convenzione non è ammesso alcun trattamento senza il consenso unicamente sulla base di una disabilità. In proposito si applicano per analogia le considerazioni sull'articolo 14 capoverso 1.

Art. 18 Libertà di movimento e cittadinanza

Secondo il capoverso 1, gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e alla cittadinanza. Il capoverso 1 riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 12 del Patto ONU II e agli articoli 13 e 15 UDHR.

Secondo il capoverso 1 lettera a, gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità. Ciò corrisponde all'articolo 15 UDHR e sottolinea espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica la privazione della cittadinanza. Il diritto alla cittadinanza è completato dal capoverso 1 lettera b, secondo cui gli Stati Parti assicurano che le persone con disabilità non siano private a causa della disabilità della capacità di ottenere, detenere e utilizzare la documentazione attinente alla loro cittadinanza o altra documentazione di identificazione o di utilizzare le procedure pertinenti, quali le procedure di immigrazione, necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libertà di movimento. Secondo il capoverso 1 lettera c, gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità siano libere di lasciare qualunque Paese, incluso il proprio. Questa prescrizione corrisponde all'articolo 12 capoverso 2 del Patto ONU II e all'articolo 13 numero 2 UDHR. Secondo il capoverso 1 lettera d, gli Stati Parti assicurano che le persone con disabilità non siano private, arbitrariamente o a causa della loro disabilità, del diritto di entrare nel proprio Paese. Ciò corrisponde all'articolo 12 capoverso 4 del Patto ONU II e sottolinea espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica un divieto di entrata.

Secondo il capoverso 2, i minori con disabilità devono essere registrati immediatamente dopo la nascita. I minori con disabilità hanno inoltre diritto a un nome dalla nascita nonché il diritto di acquisire una cittadinanza. Il capoverso 2 garantisce ai minori con disabilità anche il diritto di conoscere i propri genitori e di essere da questi curati. Queste regolamentazioni corrispondono all'articolo 24 capoversi 2 e 3 del Patto ONU II nonché all'articolo 7 CRC.

L'articolo 24 Cost. protegge il diritto di tutte le persone fisiche di cittadinanza svizzera di circolare liberamente all'interno della Svizzera, di uscire o emigrare dalla Svizzera e di rientrare in Svizzera. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 135 I 49 segg.), già oggi le persone con una disabilità godono di una protezione particolare nella procedura di naturalizzazione. Può quindi essere opportuno

rinunciare a certi criteri d'integrazione per le persone con disabilità, se questi criteri non possono essere soddisfatti o possono esserlo solo difficilmente a causa della disabilità. Nell'ambito della revisione in corso della legge sulla cittadinanza si prevede di sancire espressamente questa regolamentazione⁷².

Art. 19 Vita indipendente ed inclusione nella società

Secondo l'articolo 19, gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto di vivere nella società con la stessa libertà di scelta delle altre persone. Gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure efficaci e adeguate per realizzare il diritto a una vita indipendente nonché alla piena inclusione e partecipazione nella società.

Questa garanzia impedisce di ricoverare persone con disabilità in istituti in modo coercitivo o perlomeno di limitare di fatto le loro possibilità di scegliere la propria forma di alloggio e di vita, ad esempio mettendo a disposizione determinate prestazioni esclusivamente in strutture specializzate o facendo in modo che possano essere utilizzate a condizioni finanziariamente sostenibili solo lì.

Queste misure devono tra l'altro garantire che le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere il luogo di residenza, su base di uguaglianza con gli altri. Devono inoltre poter decidere dove e con chi vivere e non essere obbligate a vivere in una particolare sistemazione. Occorre inoltre garantire che le persone con disabilità abbiano accesso a servizi sociali di sostegno a domicilio o residenziali, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione. I servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione devono essere messe a loro disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, ed essere adattate ai loro bisogni. Le misure menzionate espressamente – in particolare la libera scelta della forma di alloggio di cui alla lettera a – precisano che per vita indipendente non s'intende un diritto generale all'indipendenza. Le misure menzionate devono piuttosto evitare che persone con disabilità siano costrette a una forma di vita che non hanno scelto e siano così escluse dalla vita nella società o che sia preclusa loro una forma di vita di loro scelta che siano in grado di gestire autonomamente⁷³.

Il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella società può esprimersi in varie forme, già garantite dal diritto costituzionale svizzero (libertà di momento, divieto di discriminazione, diritto alla vita privata, libertà personale). Anche la CEDU e il Patto ONU II offrono una protezione. La Convenzione raggruppa e concretizza questi diritti in vista della situazione specifica delle persone con disabilità, chiarendo così la portata di questi diritti.

L'accesso non discriminatorio a servizi e strutture di prossimità destinati alla collettività e l'adattamento ai bisogni specifici sono già garantiti dall'articolo 8 capoversi 2 e 4 Cost.; questi principi generali sono poi concretizzati nella legge sui disabili,

⁷² Messaggio concernente la revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2011 2567, qui 2574 e 2592 seg. Per quanto riguarda i criteri d'integrazione, l'art. 12 cpv. 2 del disegno del 3 aprile 2011 stabilisce che «*occorre tenere debitamente conto della situazione di persone che, per un handicap fisico, mentale o psichico o per una malattia cronica, non adempiono i criteri d'integrazione di cui al capoverso 1 lettere c e d o li adempiono solo a difficili condizioni.*» (pag. 2616).

⁷³ Anche il comitato del trattato si è pronunciato, nella sua prima comunicazione, sulla portata dell'art. 19 cpv. 2 ICRPD; Communication No. 3/2011, n. 8.9., CRPD/C/7/D/3/2011, www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

che chiede l'eliminazione degli svantaggi nell'ambito dell'accesso ai servizi della collettività.

Le prestazioni delle assicurazioni sociali svizzere nonché le misure dei Cantoni permettono di vivere sia a casa che in istituti specializzati e garantiscono la libera scelta della forma di alloggio. Un grande invalido che desidera continuare a vivere a casa sua o andare a vivere da solo può ad esempio esigere un contributo per l'assistenza dell'assicurazione per l'invalidità (art. 42^{quater}–42^{octies} della legge federale del 19 giugno 1959⁷⁴ su l'assicurazione per l'invalidità [LAI]), che gli permetterà di assumere un assistente personale per disporre dell'aiuto regolare di cui ha bisogno. Più in generale, le assicurazioni sociali pagano l'aiuto e le cure mediche necessari nel caso particolare, indipendentemente dal fatto che siano forniti a domicilio o in un istituto.

La legge federale del 6 ottobre 2006⁷⁵ sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) assicura nel contempo che i Cantoni mantengano un'offerta corrispondente ai bisogni delle persone con disabilità. La Convenzione intercantonale concernente le istituzioni sociali (CIIS) disciplina le modalità di finanziamento del ricovero di persone con bisogni di assistenza e di promozione speciali in strutture sociali fuori dal Cantone di domicilio.

L'articolo 108 capoverso 4 Cost. obbliga la Confederazione a prendere in considerazione gli interessi dei disabili nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni. La legge sui disabili chiede che negli immobili di abitazione con più di otto unità abitative si rinunci agli svantaggi per le persone con disabilità e, in certi casi, li si elimini. Secondo l'articolo 19 della Convenzione non vi è alcun diritto a che ogni abitazione sia adeguata ai bisogni dei locatari con disabilità mediante misure edilizie. Deve comunque sussistere un'offerta sufficiente di abitazioni accessibili in modo da poter parlare di libertà di scelta.

Art. 20 Mobilità personale

L'articolo 20 mira ad assicurare alle persone con disabilità la mobilità personale con la maggiore autonomia possibile, nel senso di autodeterminazione, e obbliga gli Stati Parti ad adottare misure efficaci a tal fine. L'articolo 20 enumera singole misure a titolo esemplificativo: gli Stati Parti devono ad esempio facilitare la mobilità personale a costi accessibili e con possibilità di scelta a livello di modalità e tempi. Deve inoltre essere agevolato l'accesso ad ausili per la mobilità, apparati e accessori, tecnologie di supporto, a forme di assistenza da parte di persone o animali e servizi di mediazione di qualità, in particolare rendendoli disponibili a costi accessibili. Alle persone con disabilità e al personale specializzato che lavora con esse deve essere fornita una formazione sulle tecniche di mobilità. I produttori di ausili alla mobilità, apparati e accessori e tecnologie di supporto devono essere incoraggiati a prendere in considerazione tutti gli aspetti della mobilità delle persone con disabilità.

Il contenuto di questa disposizione va al di là del contenuto di altre convenzioni sui diritti dell'uomo, toccando un aspetto che assume un significato specifico solo nel contesto della disabilità. L'articolo 20 è tuttavia estremamente importante per garantire il godimento di tutti i diritti dell'uomo da parte delle persone con disabilità. La mobilità è una condizione indispensabile per poter realizzare effettivamente le

⁷⁴ RS 831.20.

⁷⁵ RS 831.26.

libertà protette dai diritti dell'uomo e partecipare alla vita della società. Se l'articolo 9 ICRPD mira a garantire l'accessibilità dello spazio pubblico attraverso l'eliminazione delle barriere, l'articolo 20 mira innanzitutto a creare condizioni individuali ottimali.

In Svizzera varie prestazioni delle assicurazioni sociali contribuiscono alla conservazione e alla promozione della mobilità personale delle persone con disabilità. Oltre alle misure mediche ciò vale anche per la consegna di mezzi ausiliari e prestazioni finanziarie come in particolare l'indennità per menomazione dell'integrità o l'assegno per grandi invalidi dell'assicurazione contro gli infortuni⁷⁶, l'assegno per grandi invalidi o il contributo per l'assistenza dell'assicurazione per l'invalidità⁷⁷ o ancora l'assegno per grandi invalidi dell'assicurazione per la vecchiaia⁷⁸.

Art. 21 Libertà di espressione e opinione e accesso all'informazione

Secondo l'articolo 21 gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla libertà di espressione e opinione, compresa la libertà di richiedere, ricevere e comunicare informazioni e idee. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 19 del Patto ONU II e all'articolo 19 UDHR.

La disposizione concretizza inoltre la portata dei diritti dell'uomo in materia di comunicazione per le persone con disabilità e sottolinea che in questo contesto la messa a disposizione di informazioni secondo modalità accessibili anche alle persone con disabilità e quindi la loro utilizzabilità sono condizioni indispensabili per poter esercitare il diritto alla libertà di espressione e opinione.

Secondo l'articolo 21, gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate affinché le persone con disabilità possano esercitare il loro diritto alla libertà di espressione e opinione su base di uguaglianza con gli altri attraverso i mezzi di comunicazione di loro scelta. Le lettere a–e enumerano misure adeguate a titolo esemplificativo. Le informazioni destinate al grande pubblico devono ad esempio essere messe a disposizione in forme accessibili e mediante tecnologie adeguate, tempestivamente e senza costi aggiuntivi. Nelle attività ufficiali deve essere accettato e facilitato il ricorso alla lingua dei segni, al Braille, alle comunicazioni aumentative o alternative. Gli enti privati devono essere esortati a fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità. I mass media, inclusi gli erogatori di informazione tramite Internet, devono essere incoraggiati a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità. L'uso della lingua dei segni deve essere riconosciuto e promosso.

Al di là della protezione generale di cui all'articolo 16 Cost., che tutela la libertà d'opinione e d'informazione, la LDis prevede un divieto di svantaggio per tutti i servizi statali – compresi quindi i servizi d'informazione e comunicazione. I servizi, compresi i quelli d'informazione e comunicazione, devono essere offerti, entro i limiti della proporzionalità, in modo tale da poter essere utilizzati da persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri utenti. Per principio, i servizi devono essere adeguati ai bisogni delle persone con disabilità automaticamente; in quest'ambito, la LDis non prevede alcun periodo transitorio. L'articolo 14 LDis e

⁷⁶ Cfr. art. 24 segg. della legge sull'assicurazione contro gli infortuni, LAINF; RS **832.20**.

⁷⁷ Cfr. art. 42 segg. della legge su l'assicurazione per l'invalidità, LAI; RS **831.20**.

⁷⁸ Cfr. art. 43bis della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS, RS **831.10**.

l'ordinanza sui disabili concretizzano i principi generali applicabili ai servizi della Confederazione. Stabiliscono che, negli scambi con la popolazione, le autorità devono tener conto delle esigenze particolari delle persone udiesi, ipovedenti o affette da disturbi del linguaggio (art. 11 ODis) e che i servizi offerti su Internet devono essere accessibili alle persone ipovedenti senza condizioni ostacolanti (art. 10 ODis; cfr. anche art. 7 cpv. 3 LRTV e art. 7 e 8 ORTV).

Art. 22 Rispetto della vita privata

Secondo l'articolo 22, gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla sfera privata. Secondo il capoverso 1, nessuna persona con disabilità può essere soggetta a interferenze arbitrarie o illegali nella vita privata, nella famiglia, in casa, nella corrispondenza o in altri tipi di comunicazione o a lesioni illegali al proprio onore o alla propria reputazione. Le persone con disabilità hanno il diritto di essere protette dalla legge contro le interferenze illegali. L'articolo 22 s'ispira all'articolo 17 del Patto ONU II e all'articolo 12 UDHR.

Queste regolamentazioni sulla protezione della sfera privata sono state concretizzate per la situazione delle persone con disabilità in vista della protezione contro le interferenze in altre forme di comunicazione, dal momento che la protezione della sfera privata si applica indipendentemente dal luogo di residenza o dalla sistemazione delle persone con disabilità. A titolo complementare, il capoverso 2 stabilisce che gli Stati Parti sono tenuti a tutelare il carattere confidenziale delle informazioni personali nonché di quelle relative alla salute e alla riabilitazione delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri.

Secondo il diritto svizzero vigente, la protezione della sfera privata è integralmente garantita a livello costituzionale dall'articolo 13 Cost. A livello penale, il bene giuridico dell'onore è protetto dagli articoli 173–178 CP e l'ambito della sfera personale e segreta dagli articoli 179–179^{novies} CP.

Art. 23 Rispetto del domicilio e della famiglia

Per esperienza, i pregiudizi, comprese le teorie eugeniche, influenzano la relazione con la tematica del matrimonio e della vita familiare delle persone con disabilità. Divieti di matrimonio, impedimento di contatti sessuali, sterilizzazioni forzate nonché la separazione dei figli dai genitori sono pratiche tuttora ampiamente diffuse.

L'articolo 23 interviene obbligando gli Stati Parti ad adottare misure efficaci e adeguate per eliminare le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità in tutto ciò che attiene al matrimonio, alla famiglia, alla paternità e alle relazioni personali. Lo scopo è di garantire alle persone con disabilità la possibilità di esercitare i diritti menzionati all'articolo 23 su base di uguaglianza con gli altri.

Il capoverso 1 lettera a protegge il diritto delle persone con disabilità di sposarsi e fondare una famiglia. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 23 capoverso 2 del Patto ONU II e all'articolo 16 numero 1 UDHR. Il capoverso 1 lettera b protegge il diritto delle persone con disabilità di decidere liberamente e responsabilmente se, quando e quanti figli avere. La realizzazione di questa libertà di decisione presuppone il diritto di accesso a informazioni adeguate all'età. Devono essere forniti i mezzi necessari per esercitare tali diritti. Secondo il capoverso 1 lettera c, gli Stati Parti garantiscono che le persone con disabilità, inclusi i minori, conservino la loro fertilità su base di uguaglianza con gli

altri. Inoltre secondo il capoverso 2 devono essere garantiti i diritti e le responsabilità delle persone con disabilità nelle relazioni tra genitori e figli nell'ambito del diritto di famiglia, dando sempre la priorità all'interesse del minore. In proposito la Convenzione menziona la tutela, la curatela, la custodia e l'adozione di minori. Gli Stati Parti forniscono un aiuto appropriato alle persone con disabilità nell'esercizio delle loro responsabilità di genitori. Il capoverso 3 garantisce ai minori con disabilità pari diritti per quanto riguarda la vita in famiglia. A tal fine gli Stati Parti devono fornire tra l'altro informazioni, servizi e sostegni tempestivi per evitare la mancanza di cure o la segregazione di minori. Il capoverso 4 vieta che una disabilità del minore o dei genitori sia usata quale motivo per separare un minore dai propri genitori, a meno che le autorità competenti, soggette a verifica giurisdizionale, non decidano che tale separazione sia necessaria nell'interesse del minore. Il capoverso 5 enuncia il principio della cura all'interno della famiglia o in un contesto analogo: se i familiari stretti non sono in condizioni di prendersi cura del minore, non bisogna tralasciare alcuno sforzo per assicurare una sistemazione alternativa all'interno della famiglia allargata e, ove ciò non sia possibile, all'interno della comunità in un contesto familiare.

In Svizzera secondo l'articolo 14 Cost., l'ordinamento statale assicura una protezione particolare del matrimonio e della famiglia. Fino al 1998 i malati mentali non potevano contrarre matrimonio;⁷⁹ dalla revisione del diritto matrimoniale le condizioni per la capacità al matrimonio sono la maggiore età e la capacità di discernimento.

Lacune nella protezione contro le sterilizzazioni forzate, che fino agli anni 1980 hanno consentito interventi oggi ritenuti abusivi, sono state colmate con la legge del 17 dicembre 2004⁸⁰ sulle sterilizzazioni. La legge disciplina le condizioni a cui è ammesso un intervento medico volto a sopprimere la capacità riproduttiva di una persona. La sterilizzazione di persone permanentemente incapaci di discernimento è ammessa solo a titolo eccezionale e a severe condizioni; inoltre l'autorità tutoria deve avere rilasciato il suo consenso. La sterilizzazione può essere praticata su persone capaci di discernimento che hanno compiuto i 18 anni solo se sono state informate in maniera esauriente sull'intervento e vi hanno acconsentito liberamente e per iscritto.

Art. 24 Educazione

Il diritto all'educazione assume particolare rilievo nella Convenzione. Oltre ai minori, esso riguarda anche gli adulti e mira a consentire alle persone con disabilità di vivere in modo autonomo, sviluppare il loro potenziale e partecipare alla società. L'articolo 24 mette l'accento su offerte educative equivalenti, che tengano conto dei bisogni particolari delle persone con disabilità e su un apprendimento comune da parte di persone con e senza disabilità. Come nelle corrispondenti garanzie del Patto ONU I (art. 13 cpv. 1 e 2 lett. a) e della CRC (art. 23, 28 cpv. 1 lett. a e 29 cpv. 1 lett. a), anche nella Convenzione nell'ambito del diritto delle persone con disabilità all'educazione è riservata un'attenzione particolare al diritto a un'istruzione primaria gratuita libera e obbligatoria (cpv. 2 lett. a).

⁷⁹ Cfr. in proposito il messaggio sulla revisione del Codice civile svizzero (stato civile, matrimonio, divorzio, filiazione, assistenza tra parenti, asili di famiglia, tutela e mediazione matrimoniale), FF 1996 I 1 segg., pag. 69.

⁸⁰ RS 211.111.1.

Nell'attuazione del diritto all'educazione, secondo la Convenzione gli Stati devono adottare misure adeguate (pedagogia, accessibilità, mezzi di comunicazione, agevolazioni, ecc.) per assicurare che:

- le persone con disabilità non siano escluse dal sistema d'istruzione generale a causa della disabilità (lett. a);
- i minori con disabilità non siano esclusi dall'istruzione primaria gratuita libera e obbligatoria o dall'istruzione secondaria a causa della disabilità (lett. a).
- le persone con disabilità possano accedere a un'istruzione primaria e secondaria integrata, di qualità e libera, su base di uguaglianza con le altre persone, all'interno delle comunità in cui vivono (lett. b);
- si tenga conto dei bisogni personali (lett. c): in base al diritto svizzero, il bambino disabile ha già un diritto direttamente giustiziabile a un'istruzione primaria sufficiente, che corrisponda ai suoi bisogni particolari;
- le persone disabili beneficino del sostegno necessario nell'ambito del sistema educativo generale: l'obiettivo di questi sforzi deve essere di creare un'offerta educativa inclusiva, che offra le basi per uno sviluppo scolastico e sociale massimo/ottimale («*consistent with the full goal of inclusion*», lett. d ed e).

Il diritto all'educazione comprende sia obblighi direttamente applicabili che obblighi programmatici. È direttamente applicabile il divieto della discriminazione nell'ambito del godimento del diritto all'educazione (cpv. 1). Se lo Stato mette a disposizione offerte educative, deve fare in modo che l'accesso a tali offerte non sia discriminatorio e non può precluderne l'utilizzazione a nessuno per motivi discriminatori (cfr. art. 2 cpv. 3 e 4 ICRPD). Al di là di ciò, l'articolo 24 è tuttavia di natura sostanzialmente programmatica: concretizza i principi a cui deve orientarsi il sistema educativo affinché sia realizzato progressivamente il diritto delle persone con disabilità all'educazione e possano essere raggiunte le pari opportunità.

In Svizzera, il settore scolastico compete sostanzialmente ai Cantoni (art. 62 cpv. 1 Cost.). Nel disciplinare il settore scolastico di base i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra. Devono tuttavia garantire un'istruzione scolastica di base gratuita corrispondente alle capacità individuali e alla personalità dei bambini e degli adolescenti (art. 19 e 62 cpv. 2 Cost.) e rispettare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 8 capoverso 2 Cost. L'insegnamento deve essere adeguato e ideale per il singolo nonché sufficiente per preparare adeguatamente gli allievi a una vita responsabile nella quotidianità moderna⁸¹.

Per la maggior parte dei bambini con bisogni educativi speciali sono adottate misure nell'ambito dell'educazione terapeutica minorile nel contesto familiare o delle scuole regolari durante la scuola dell'obbligo. Se queste misure si rivelano insufficienti o non più sufficienti, l'autorità scolastica competente può ordinare ulteriori misure – al termine di una procedura di accertamento standard volta a stabilire i bisogni individuali. Per coordinare questi processi, numerosi Cantoni hanno dato vita a istituzioni specifiche. Secondo la prassi del Tribunale federale, la mancata iscrizione alle scuole regolari per via una disabilità deve essere giustificata in modo

⁸¹ Cfr. p. es. DTF 133 I 156 consid. 3.1 pag. 158 seg.; 129 I 35 consid. 7.3 pag. 38 seg.

qualificato. Il fattore determinante è sempre l'interesse del bambino disabile nell'ambito di quanto effettivamente possibile. Entro i limiti di questi principi, i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra.

Al di là del divieto di discriminazione applicabile direttamente, in base al diritto cantonale, all'articolo 8 capoverso 2 Cost. e all'articolo 20 capoverso 2 LDis la preferenza va alla scuola speciale integrata. I Cantoni provvedono infatti affinché i fanciulli e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze specifiche (art. 20 cpv. 1 LDis). Promuovono l'integrazione dei fanciulli e degli adolescenti disabili nelle scuole regolari mediante forme di scolarizzazione adeguate, nel limite del possibile e per il bene dei fanciulli e degli adolescenti disabili (art. 20 cpv. 2 LDis). Rendono segnatamente possibile ai fanciulli e agli adolescenti che hanno difficoltà di percezione o di articolazione, e alle persone loro particolarmente vicine, l'apprendimento di una tecnica di comunicazione adeguata alla disabilità (art. 20 cpv. 3 LDis). Questa disposizione concretizza i principi di cui agli articoli 19 e 62 capoverso 3 Cost., ma non va molto più in là.

Come già rilevato, nell'organizzare la scuola i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra⁸². Ciò vale anche per le scuole speciali. Il diritto costituzionale contempla un'offerta formativa *adeguata* e, per esperienza, *sufficiente* in scuole pubbliche. Oggi la maggior parte dei Cantoni tiene conto degli obiettivi della LDis mediante un'integrazione dei bambini e degli adolescenti disabili nelle scuole regolari accompagnata da misure di sostegno adeguate, in modo tale da agevolare i contatti con altri coetanei. Considerando le capacità prestazionali dello Stato non si può pretendere un ulteriore grado di assistenza individuale, seppure in teoria sempre possibile, come rileva il Tribunale federale nella sua prassi costante⁸³.

Il Consiglio federale ritiene che, nell'ambito della scuola dell'obbligo, la Convenzione non chieda ai Cantoni più delle garanzie della Costituzione menzionate e dell'articolo 20 LDis: anche la Convenzione mira infatti innanzitutto all'integrazione dei minori disabili, il che non significa però che non si debba più rispondere agli interessi specifici del singolo nell'ambito di una scuola speciale. Nel quadro dei principi menzionati, i minori disabili che hanno bisogno di un'infrastruttura scolastica speciale hanno anche diritto a tale infrastruttura. L'elemento centrale è l'interesse del minore. Dal materiale relativo ai progetti di convenzione emerge che l'articolo 24 capoverso 2 lettera b non mira a creare alcun *obbligo* di frequentare le scuole regolari se ciò è incompatibile con i bisogni del minore. La Convenzione, così come l'articolo 28 CRC, non sancisce neanche alcun diritto assoluto dei genitori di scegliere la forma scolastica per i propri figli; la scelta dei genitori è inoltre subordinata all'interesse del figlio (art. 3 CRC).

In numerosi Cantoni, da alcuni anni i minori con disabilità sono integrati nelle scuole regolari, se possono essere accompagnati mediante un sostegno pedagogico speciale corrispondente ai loro bisogni. Nell'ottobre 2007, l'assemblea plenaria della CDPE ha adottato un nuovo Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (Concordato sulla pedagogia speciale), con cui è stata elaborata per la prima volta una cornice nazionale per le principali misure nell'ambito della pedagogia speciale. I principi fondamentale del concordato sono i seguenti:

⁸² DTF 133 I 156 consid. 3.1 pag. 158 seg.; 130 I 352 consid. 3.2 pag. 354.

⁸³ Sentenza 2C_971/2011 del 13 aprile 2012, consid. 3.2, consid. 4.6.2; DTF 130 I 352 consid. 3.3 pag. 354 seg.; 129 I 12 consid. 6.4 pag. 20.

- la pedagogia speciale è parte del mandato pubblico in materia di educazione;
- tutti i bambini e i giovani residenti in Svizzera (dalla nascita fino al compimento dei 20 anni) con bisogni educativi speciali hanno diritto ad avvalersi di adeguate misure pedagogiche speciali;
- viene meno la differenza tra i soggetti assicurati AI e quelli non assicurati;
- nei limiti del possibile, nell'ambito della pedagogia speciale le soluzioni integrative sono da preferire a quelle di separazione – nel rispetto della proporzionalità – conformemente alla LDis;
- come per la scuola dell'obbligo, è garantito il diritto al servizio gratuito;
- le persone a cui è affidata l'educazione vengono coinvolte nel processo di definizione delle misure.

Il concordato definisce l'offerta di base della pedagogia speciale che ogni Cantone aderente all'accordo deve offrire autonomamente o in collaborazione con altri Cantoni. Questa offerta include da un lato l'orientamento e il supporto, l'istruzione precoce di natura pedagogico-terapeutica, la logopedia e la psicomotricità e dall'altro interventi di pedagogia speciale all'interno della scuola ordinaria o della scuola speciale. A queste misure si aggiunge eventualmente la possibilità di un servizio di assistenza all'interno di strutture diurne o di un collocamento stazionario all'interno di un istituto pedagogico speciale. I Cantoni organizzano inoltre i trasporti necessari e si assumono i costi per quei bambini che, a causa della loro disabilità, non riescono ad affrontare autonomamente il tragitto per recarsi a scuola o al centro terapeutico. Questa offerta di prestazioni corrisponde alle disposizioni della Convenzione.

Anche nell'ambito della scuola postobbligatoria nonché nella formazione professionale, in base alla situazione giuridica vigente in Svizzera vi è l'obbligo di consentire l'accesso alle infrastrutture scolastiche e di garantire l'adeguamento ai bisogni speciali delle persone con disabilità (in particolare art. 8 cpv. 2 Cost. nonché, per le offerte di formazione della Confederazione, art. 2 cpv. 5 e 3 lett. f LDis). Anche qui possono essere pretesi adattamenti ai bisogni delle persone con disabilità (p. es. art. 2 cpv. 5 LDis nonché in generale la sentenza del Tribunale federale 2D_7/2011 (2011) consid. 3.2.). Tutto ciò corrisponde all'articolo 24 capoverso 5 ICRPD.

A livello federale, nel settore della formazione professionale la legge del 13 dicembre 2002⁸⁴ sulla formazione professionale (LFPr) e la corrispondente ordinanza del 19 novembre 2003⁸⁵ sulla formazione professionale (OFPr) prevedono varie misure che consentono alle persone con disabilità di accedere alla formazione professionale, come i corsi di recupero, il prolungamento del periodo di tirocinio, il sostegno individuale speciale e agevolazioni per le prove d'esame (art. 18 LFPr e art. 35 OFPr). Inoltre, grazie alle formazioni professionali di base biennali, esse possono accedere a un'offerta formativa che rilascia qualifiche professionali più semplici. Questa offerta formativa tiene conto delle condizioni individuali delle persone in formazione attraverso soluzioni particolarmente differenziate e una didattica adeguata (art. 10 OFPr). L'orientamento professionale, negli studi e nella carriera deve tenere conto delle esigenze specifiche dei disabili (art. 57 OFPr). Non da ultimo

⁸⁴ RS 412.10.

⁸⁵ RS 412.101.

anche l'assicurazione per l'invalidità prevede misure in materia di formazione professionale: le persone che non hanno ancora esercitato alcuna attività lucrativa e che a cagione della loro invalidità incontrano notevoli spese suppletive per la prima formazione professionale hanno diritto alla rifusione di tali spese, se tale formazione confà alle loro attitudini. L'assicurazione per l'invalidità sostiene inoltre un perfezionamento o una riconversione professionale se tali misure sono idonee e adeguate e grazie a esse la capacità al guadagno può essere presumibilmente conservata o migliorata (art. 16 e 17 LAI).

Gli obiettivi di base delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare le pari opportunità, l'interesse del minore e l'integrazione, riservano un'attenzione particolare all'equiparazione dei disabili. Con l'attuazione della NPC e delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, ampie porzioni del settore della formazione sono in profonda trasformazione, anche e soprattutto a livello cantonale; questa nuova situazione offre l'opportunità di ripensare i sistemi, creare strutture integrative e migliorare il coordinamento, affrontando così anche la realizzazione progressiva del sistema educativo inclusivo previsto dalla Convenzione.

Art. 25 Salute

All'articolo 25 gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni sulla base della disabilità. Gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate per garantire alle persone con disabilità l'accesso a servizi sanitari, inclusi i servizi di riabilitazione, che tengano conto dei bisogni distinti di uomini e donne. Alle lettere a-f la Convenzione enumera misure da adottare a titolo esemplificativo. Gli Stati Parti forniscono alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili equivalenti a quelli forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione. Inoltre forniscono alle persone con disabilità i servizi sanitari di cui hanno bisogno proprio in ragione delle loro disabilità, compresi i servizi di diagnosi precoce e d'intervento d'urgenza, e i servizi destinati a ridurre al minimo e a prevenire ulteriori disabilità, segnatamente tra i minori e gli anziani. I servizi sanitari devono essere forniti alle persone con disabilità il più vicino possibile alle proprie comunità, anche nelle aree rurali. Gli specialisti sanitari devono prestare alle persone con disabilità cure della medesima qualità di quelle fornite agli altri, in particolare ottenendo il consenso libero e informato della persona con disabilità coinvolta. Gli Stati Parti vietano la discriminazione delle persone con disabilità nell'ambito delle assicurazioni per malattia o sulla vita. Prevengono inoltre il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità.

Queste regolamentazioni riprendono e ribadiscono le regolamentazioni di cui all'articolo 12 del Patto ONU I, all'articolo 24 CRC e all'articolo 12 CEDAW. Dall'articolo 41 capoverso 1 lettera b Cost. scaturisce che, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute.

In generale, già la LDis impone l'accesso non discriminatorio, senza svantaggi, ai servizi offerti, compresi quelli nel settore della sanità. In virtù della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, l'obbligo di fornire le prestazioni sanitarie senza discriminazioni si limita tuttavia alla relazione tra la Confederazione

e i privati, mentre i Cantoni e i Comuni hanno tale obbligo secondo l'articolo 8 capoverso 2 Cost.

A livello legislativo, la legge federale del 18 marzo 1994⁸⁶ sull'assicurazione malattie (LAMal) stabilisce che l'intera popolazione residente in Svizzera sia obbligata ad assicurarsi nell'ambito dell'assicurazione malattie per le cure medico-sanitarie definite nella legge (in particolare le cure ambulatoriali e ospedaliere). Inoltre, a livello della Confederazione l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) in collaborazione con servizi federali, Cantoni e altri partner in Svizzera e all'estero si adopera per l'ulteriore sviluppo, la supervisione, l'attuazione e la valutazione di una politica sanitaria svizzera coerente contribuendo così alla realizzazione delle disposizioni di cui all'articolo 25 ICRPD (p. es. in materia di diagnosi precoce e intervento d'urgenza su bambini e adolescenti a rischio, in particolare nell'ambito delle dipendenze).

Art. 26 *Abilitazione e riabilitazione*

L'articolo 26 obbliga gli Stati Parti a organizzare, rafforzare e sviluppare servizi e programmi complessivi per l'abilitazione e la riabilitazione, in particolare nei settori della sanità, dell'occupazione, dell'educazione e dei servizi sociali. Le persone con disabilità devono poter ottenere e conservare la massima autonomia, nel senso di autodeterminazione, le piene facoltà fisiche, mentali, sociali e professionali nonché il pieno inserimento e partecipazione in tutti gli ambiti della vita. Questo obiettivo deve essere promosso anche con il sostegno di altre persone con disabilità (*peer support*). Le prestazioni e i programmi devono avere inizio nelle fasi più precoci possibili ed essere basati su una valutazione multidisciplinare dei bisogni e delle abilità di ciascuno. Le prestazioni e i programmi devono inoltre facilitare la partecipazione e l'integrazione nella società, essere messi a disposizione delle persone con disabilità il più vicino possibili alle proprie comunità e fondarsi sul carattere volontario. Gli Stati Parti promuovono lo sviluppo della formazione iniziale e permanente per i professionisti e per il personale che lavora nei servizi di abilitazione e riabilitazione. Gli Stati Parti promuovono inoltre l'offerta, la conoscenza e l'utilizzo di tecnologie e strumenti di sostegno destinati alle persone con disabilità.

Nel diritto svizzero, in questo contesto possono essere segnalate le varie prestazioni delle assicurazioni sociali, tra l'altro ultimamente orientate maggiormente verso l'integrazione delle persone con disabilità. L'assicurazione contro la disoccupazione, in particolare, propone misure concernenti il mercato del lavoro volte proprio a favorire l'integrazione professionale degli assicurati difficili da collocare. Con la quinta e la sesta revisione della LAI, l'assicurazione per l'invalidità ha rafforzato ulteriormente il suo orientamento all'integrazione: sono previste misure per evitare, ridurre o eliminare l'invalidità in base al principio *priorità dell'integrazione sulla rendita*. I beneficiari di una rendita AI devono inoltre essere progressivamente guidati verso il mercato del lavoro primario (*integrazione invece della rendita*).

Art. 27 *Lavoro e occupazione*

Il diritto al lavoro e all'occupazione sancito all'articolo 27 deve garantire alle persone con disabilità un *accesso non discriminatorio* al mercato del lavoro, in modo tale da assicurare la loro esistenza economica, proteggerle dalla povertà, evitare loro la

⁸⁶ RS 832.10.

dipendenza economica e consentire loro di far valere i propri diritti della personalità. Questo diritto comprende la possibilità di potersi mantenere attraverso un lavoro scelto o accettato liberamente. Prendendo appropriate iniziative (*appropriate steps*), anche attraverso misure legislative, gli Stati Parti devono garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro. Gli Stati Parti riconoscono così il diritto fondamentale delle persone con disabilità all'*accesso al lavoro* su base di *uguaglianza* con gli altri. Questa normativa riprende le disposizioni di cui all'articolo 6 capoverso 1 del Patto ONU I, all'articolo 11 CEDAW e all'articolo 23 numero 1 UDHR e le ribadisce per le persone con disabilità. L'articolo 27 non contempla un diritto a un posto di lavoro di per sé.

Al capoverso 1 lettere a–k, la Convenzione contiene un catalogo non esaustivo di possibili misure degli Stati Parti nell'ambito della vita lavorativa. Molte di queste misure riprendono disposizioni di altri trattati fondamentali sui diritti dell'uomo e le ribadiscono per le persone con disabilità.

- *Divieto di discriminazione*: la lettera a contiene un divieto generale di discriminazione delle persone con disabilità per tutto ciò che concerne l'occupazione e la professione.
- *Condizioni di lavoro*: gli Stati Parti sono esortati a proteggere i diritti sul posto di lavoro delle persone con disabilità (obbligo di protezione). Tra di essi figurano condizioni lavorative eque e favorevoli, comprese la stessa remunerazione per un lavoro di pari valore nonché condizioni di lavoro sicure e salubri (lett. b). A complemento dell'articolo 7 lettere a e b del Patto ONU I e dell'articolo 23 numeri 1 e 2 UDHR, qui l'ICRPD menziona la tematica delle pari opportunità nonché la protezione da molestie e le procedure di composizione delle controversie. Le persone con disabilità devono inoltre essere in grado di esercitare i propri diritti di lavoratori e sindacali su base di uguaglianza con gli altri (lett. c; cfr. art. 8 del Patto ONU I e art. 23 n. 4 UDHR).
- *Accomodamento ragionevole*: gli Stati Parti devono adottare misure legislative e di altra natura per garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli sul posto di lavoro (lett. i).
- La Convenzione contiene varie disposizioni concernenti la *promozione dell'attività lavorativa*: devono essere promossi ad esempio l'accesso all'orientamento, ai servizi per l'impiego e alla formazione professionale (lett. d; cfr. art. 6 cpv. 2 del Patto ONU I), le possibilità per esercitare un'attività lavorativa indipendente e dipendente (lett. e e f) e l'occupazione nel settore pubblico e privato (lett. g e h). Devono inoltre essere favoriti l'acquisizione di esperienze lavorative (lett. j), la riabilitazione professionale, il mantenimento del posto di lavoro e il reinserimento nel lavoro (lett. k).

Il capoverso 2 chiede agli Stati di assicurare che le persone con disabilità non siano tenute in schiavitù o in stato di servitù e siano protette, su base di uguaglianza con gli altri, dal lavoro forzato o coatto. Questa prescrizione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 8 del Patto ONU II, all'articolo 6 del Patto ONU I e all'articolo 4 UDHR. In questo contesto assume rilievo anche la Convenzione n.

29 del 28 giugno 1930⁸⁷ concernente il lavoro forzato od obbligatorio dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ratificata dalla Svizzera.

Per quanto riguarda l'integrazione professionale delle persone con disabilità, la Svizzera punta prioritariamente e con successo, anche nel raffronto internazionale, sul mantenimento e sulla promozione della competitività individuale sul mercato del lavoro nonché su una serie di misure, ampliata proprio negli ultimi anni. L'assicurazione per l'invalidità è infatti stata sottoposta recentemente a due riforme destinate principalmente a mettere in pratica il principio «priorità dell'integrazione sulla rendita», alla base di questa assicurazione; la quinta revisione della LAI⁸⁸ ha introdotto da un lato misure volte al riconoscimento e all'intervento precoce, che offrono agli assicurati e ai loro datori di lavoro un sostegno rapido, non burocratico e professionale in materia di mantenimento del posto di lavoro, riabilitazione e reinserimento, e dall'altro misure di reinserimento, che permettono agli assicurati che non possono ancora rientrare nel mercato del lavoro ordinario a causa della limitazione notevole delle loro capacità, di allenare nuovamente la socializzazione di base e prepararsi alla successiva riabilitazione professionale. La prima parte della sesta revisione della LAI (revisione 6a)⁸⁹ ha posto l'accento sulla riabilitazione professionale dei beneficiari di rendite d'invalidità. L'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione contro gli infortuni offrono tra l'altro anche un catalogo di misure che permettono agli assicurati di accrescere le loro opportunità d'integrazione e reintegrazione sul mercato del lavoro. Infine sia l'assicurazione contro gli infortuni che l'assicurazione per l'invalidità o l'assicurazione malattie prevedono l'assegnazione di mezzi ausiliari e/o l'adattamento del posto di lavoro, contribuendo così a favorire l'occupazione delle persone disabili.

Questa pista dell'integrazione professionale è completata da un lato dal diritto sui disabili, che migliorando le condizioni quadro generali (accessibilità, uso dei mezzi pubblici) mira anche ad agevolare l'esercizio di una professione, e dall'altro da disposizioni della *legge sulle scuole universitarie professionali* e della *legge sulla formazione professionale*, a loro volta destinate a promuovere l'integrazione professionale e le possibilità occupazionali, come chiede la *Convenzione*.

In Svizzera è meno pronunciata nel raffronto internazionale la protezione dalla discriminazione. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. è applicabile ai rapporti di lavoro statali e, mediante l'obbligo di cui all'articolo 35 capoverso 1 Cost. di rispettare i diritti fondamentali nell'intero ordinamento giuridico, indirettamente anche ai rapporti tra privati. A differenza della legge sulla parità dei sessi (LPar), la LDis non sancisce tuttavia alcun divieto di discriminazione specifico in materia di occupazione e professione. Occorre inoltre tener presente che sottostanno alla LDis unicamente i rapporti di lavoro secondo la legge sul personale federale, mentre il settore dei rapporti di lavoro privati nonché di quelli dei Cantoni e dei Comuni sono esclusi.

Anche il diritto del contratto di lavoro non prevede alcuna protezione esplicita dalle discriminazioni fondate sulla disabilità. Tra le disposizioni vincolanti nel diritto del lavoro vi è tuttavia l'obbligo del datore di lavoro di proteggere la *personalità* dei lavoratori (art. 328 cpv. 1 CO). I datori di lavoro sono tenuti a proteggere la personalità di ogni lavoratore a titolo preventivo e attuale e a impedire, nell'ambito del rapporto di lavoro, ingerenze in tal senso da parte di superiori, collaboratori o terzi

⁸⁷ RS 0.822.713.9.

⁸⁸ Entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

⁸⁹ Entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

(clienti, fornitori). Tra i beni della personalità rientrano in particolare la vita e la salute, l'integrità fisica e psichica, l'onore personale e professionale, la posizione e la reputazione nell'azienda, la sfera privata, la libertà di espressione e la libertà di organizzazione sindacale. Il datore di lavoro ha l'obbligo di impedire e combattere i comportamenti lesivi, sprezzanti ed emarginanti nei confronti delle persone con disabilità.

Il diritto del contratto di lavoro vigente protegge quindi le persone con disabilità nei rapporti di lavoro privati da un lato mediante l'obbligo di tutela del datore di lavoro di cui all'articolo 328 CO, da cui scaturisce anche un obbligo di parità, e dall'altro mediante la protezione dalla disdetta abusiva a causa di una disabilità di cui all'articolo 336 capoverso 1 lettera a CO. Il diritto ottempera le disposizioni dell'articolo 27 capoverso 1 lettera a della Convenzione nella misura in cui i lavoratori con disabilità sono protetti puntualmente dalla discriminazione nei confronti dei datori di lavoro privati. In particolare il diritto del contratto di lavoro non protegge dalla discriminazione nell'ambito dell'assunzione, e cioè dell'accesso al mercato del lavoro. In questo settore si presta piuttosto particolare attenzione all'autonomia o alla libertà contrattuale delle parti, una componente essenziale della libertà personale⁹⁰: questa libertà comprende, oltre alla libertà di definire il tenore del contratto di lavoro entro i limiti legali, quella di concludere o no tale contratto nonché quella di scegliere l'altra parte contraente. In caso di mancata assunzione, secondo il diritto vigente l'interessato ha diritto unicamente a una motivazione scritta.

Come ha già rilevato il Consiglio federale nel rapporto esplicativo per la procedura di consultazione (cap. 3.2.27) e come sostenuto in parte anche nella dottrina svizzera⁹¹, è vero che le regolamentazioni attuali in materia di rapporti di lavoro privati, segnatamente l'assenza di una protezione dalla discriminazione nell'ambito dell'assunzione, non corrisponde ancora in tutti i punti alle disposizioni precise della Convenzione. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che la regolamentazione vigente garantisca una protezione sufficiente dalla discriminazione conformemente alla Convenzione. Il Consiglio federale difende questa posizione anche nel primo rapporto della Svizzera e nella sua presentazione davanti all'organo competente (cfr. il commento agli art. 35 e 36 ICRPD).

La legge del 13 marzo 1964⁹² sul lavoro e l'ordinanza 3 del 18 agosto 1993⁹³ concernente la legge sul lavoro garantiscono i requisiti previsti all'articolo 27 ICRPD relativi a *condizioni di lavoro sicure e salubri*. Non sono per contro previste disposizioni specifiche sull'«*accomodamento ragionevole*» sul posto di lavoro, con cui i datori di lavoro debbano tener conto dei bisogni e dei rischi specifici delle persone con disabilità. Un contributo al miglioramento delle condizioni di lavoro giunge inoltre dalle assicurazioni sociali (p. es. l'assicurazione contro gli infortuni). Il Consiglio federale ritiene che una precisazione di questo «*accomodamento ragionevole*» sia superflua dal momento che le misure da adottare devono riferirsi alla persona concreta per tutti i lavoratori.

Dalla Convenzione non scaturisce alcun obbligo di introdurre quote che costringano le imprese private a riservare una determinata percentuale di posti di lavoro a perso-

⁹⁰ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, qui 1589.

⁹¹ Kälin et al., Gutachten (FN 20), S. 127; Kurt Pärli, Vertragsfreiheit, Gleichbehandlung und Diskriminierung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, Bern 2009, pag. 179.

⁹² RS **822.11**.

⁹³ RS **822.113**.

ne con disabilità. Ciò rispecchia l'ordinamento giuridico svizzero e la convinzione politica espressa dal Consiglio nazionale, l'ultima volta il 16 dicembre 2010 nell'ambito della sesta revisione dell'AI, con il chiaro rifiuto di quote del genere⁹⁴.

Art. 28 Adeguate livelli di vita e protezione sociale

Al capoverso 1 gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità e alle loro famiglie il diritto a un livello di vita adeguato e al miglioramento continuo delle loro condizioni di vita. Gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate per realizzare questo diritto. Queste regolamentazioni riprendono e ribadiscono le regolamentazioni di cui all'articolo 11 capoverso 1 del Patto ONU I e all'articolo 25 numero 1 UDHR.

Al capoverso 2 gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla protezione sociale. Questa prescrizione si fonda sull'articolo 9 del Patto ONU I e sull'articolo 22 UDHR. Il capoverso 2 obbliga gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per tutelare e promuovere il diritto alla protezione sociale. A tal fine il capoverso 2 lettere a–e enumera, a titolo esemplificativo, misure che mirano innanzitutto ad assicurare un accesso non discriminatorio a prestazioni e programmi. Secondo la lettera a devono così essere garantiti l'accesso ai servizi di acqua salubre e l'accesso a servizi e altri tipi di assistenza per i bisogni derivanti dalla disabilità, che siano appropriati e a costi accessibili. Secondo la lettera b deve essere garantito l'accesso delle persone con disabilità, in particolare delle donne e delle minori nonché delle persone anziane con disabilità, ai programmi di protezione sociale e di riduzione della povertà. Alle persone con disabilità e alle loro famiglie che vivono in situazioni di povertà deve essere garantito, secondo la lettera c, l'accesso all'aiuto pubblico per sostenere le spese collegate alle disabilità, compresi una formazione, orientamento, sostegno finanziario e assistenza temporanea. Secondo la lettera d alle persone con disabilità deve essere garantito l'accesso ai programmi di alloggio sociale. L'accesso alle prestazioni e ai programmi pensionistici deve essere garantito secondo la lettera e.

L'articolo 12 Cost. garantisce a chiunque sia nel bisogno e non sia in grado di provvedere a se stesso il diritto di essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Un contributo determinante per assicurare un livello di vita adeguato è fornito soprattutto dalle prestazioni delle assicurazioni sociali (assicurazioni per la vecchiaia, i superstiti, assicurazione per l'invalidità, previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, assicurazione malattie, assicurazione contro gli infortuni, indennità di perdita di guadagno in caso di maternità, assicurazione contro la disoccupazione e assegni familiari). Le prestazioni complementari alle assicurazioni per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e all'assicurazione malattie obbligatoria, con cui sono concesse agli assicurati a basso reddito riduzioni dei premi grazie a sussidi statali, svolgono un ruolo importante soprattutto per le economie domestiche a basso reddito⁹⁵. Le persone che non hanno diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali o che percepiscono dalle assicura-

⁹⁴ BU CN 2010 2090.

⁹⁵ Cfr. anche la «Strategia nazionale di lotta alla povertà», adottata dal Consiglio federale il 31 marzo 2010 in adempimento della mozione 06.3001 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (C5SS-N). Consultabile all'indirizzo: www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=it

zioni sociali prestazioni insufficienti possono beneficiare delle prestazioni dell'aiuto sociale.

Art. 29 Partecipazione alla vita politica e pubblica

Secondo l'articolo 29 gli Stati Parti garantiscono alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base di uguaglianza con gli altri. Gli Stati Parti sono inoltre tenuti a garantire che le persone con disabilità possano partecipare alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione si rifà all'articolo 25 del Patto ONU II e all'articolo 19 UDHR. L'articolo 29 concretizza l'elettorato attivo rilevando che le procedure, le strutture e i materiali elettorali devono essere appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo. Nell'ambito delle votazioni gli Stati Parti devono autorizzandole le persone con disabilità, ove necessario, su loro richiesta, a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare. L'elettorato passivo deve essere tutelato agevolando, ove appropriato, il ricorso a tecnologie nuove e di supporto per svolgere una carica. Secondo la lettera b gli Stati Parti devono promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano partecipare alla conduzione degli affari pubblici, su base di uguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione alla vita pubblica, in particolare attraverso la partecipazione a organizzazioni non governative e partiti nonché la costituzione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse⁹⁶.

L'articolo 136 Cost. stabilisce che i diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Con il nuovo diritto della protezione degli adulti è entrata in vigore una modifica della legge federale del 17 dicembre 1976⁹⁷ sui diritti politici (LDP), che limita la portata dell'esclusione dai diritti politici di cui all'articolo 136 alle persone sottoposte a curatela generale a causa di una durevole incapacità di discernimento (art. 398 CC) o rappresentate da una persona a cui è stato conferito un mandato precauzionale (art. 363 CC). Varie disposizioni garantiscono che le persone con disabilità possano effettivamente esercitare i loro diritti politici. L'articolo 5 LDP prevede ad esempio che gli aventi diritto di voto incapaci di scrivere possano far riempire la scheda secondo le loro istruzioni da un avente diritto di voto di loro scelta. Altre agevolazioni risultano dalla votazione per corrispondenza e in particolare dal progetto *Vote électronique*, l'espressione del voto via Internet, che promette facilitazioni in particolare per i cittadini ipovedenti. Inoltre già oggi nei Cantoni sono praticate varie forme di consegna del materiale di voto in vari formati. In Svizzera il coinvolgimento nel processo politico delle organizzazioni di e per persone con disabilità è garantito⁹⁸.

⁹⁶ In merito all'importanza della partecipazione alla vita politica cfr. p. es. Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales*, Vienne 2011; Deutsches Institut für Menschenrechte, *Gleiches Wahlrecht für alle?*, Berlin 2011; Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, Geneva 2011.

⁹⁷ RS 161.1.

⁹⁸ Cfr. anche art. 27a–27q dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (RS 161.11).

Art. 30 Partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi ed allo sport

L'articolo 30 è dedicato alla partecipazione delle persone con disabilità alla cultura, alle attività ricreative e agli svaghi. La Convenzione obbliga gli Stati Parti ad adottare misure per consentire alle persone con disabilità l'accesso a programmi televisivi, film, spettacoli teatrali e altre attività culturali e a offrire in alcuni settori formati adattato. Per *accessible format* s'intendono trasmissioni e rappresentazioni percettibili anche alle persone con disabilità (in particolare con disabilità sensoriali). Dal testo della Convenzione non emerge chiaramente se queste offerte debbano essere garantite sull'intero territorio e per persone con le più svariate forme di disabilità.

Al capoverso 1 gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità il diritto di partecipare alla vita culturale, su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 15 del Patto ONU I e all'articolo 27 UDHR. Per realizzare tale diritto, gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate, che garantiscano l'accesso a prodotti culturali in formati accessibili, l'accesso a programmi televisivi, film, spettacoli teatrali e altre attività culturali in formati accessibili nonché l'accesso a luoghi di attività o servizi culturali.

Secondo il capoverso 2 gli Stati Parti sono tenuti ad adottare misure adeguate per consentire alle persone con disabilità di sviluppare e realizzare il loro potenziale creativo, artistico e intellettuale.

Secondo il capoverso 3, gli Stati Parti prendono tutte le misure appropriate per assicurare che le norme che tutelano i diritti della proprietà intellettuale non costituiscano una barriera irragionevole e discriminatoria all'accesso da parte delle persone con disabilità ai materiali culturali (cfr. anche art. 24c della legge federale del 9 ottobre 1992⁹⁹ sul diritto d'autore).

Secondo il capoverso 4, le persone con disabilità hanno diritto, su base di uguaglianza con gli altri, al riconoscimento e al sostegno della loro specifica unità culturale e linguistica, compresi la lingua dei segni e la cultura dei non udenti.

Il capoverso 5 obbliga gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per consentire alle persone con disabilità di partecipare su base di uguaglianza con gli altri alle attività ricreative, agli svaghi e allo sport. Le misure adeguate mirano alla promozione in vari settori. Tra di essi figurano la partecipazione alle attività sportive ordinarie, la possibilità di organizzare attività sportive e ricreative specifiche per le persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri, la garanzia dell'accesso a luoghi che ospitano attività sportive, ricreative e turistiche e dell'accesso a servizi forniti da coloro che sono impegnati nell'organizzazione di attività ricreative, turistiche, di svago e sportive nonché la garanzia che i minori con disabilità possano partecipare, su base di uguaglianza con gli altri minori, alle attività ludiche e ricreative, agli svaghi e allo sport.

La possibilità di partecipare alla vita culturale autonomamente e su base di uguaglianza con gli altri rappresenta una premessa fondamentale per lo sviluppo della personalità e per un'interazione interpersonale attiva e animata. Come la Convenzione, anche il diritto svizzero sui disabili attribuisce quindi grande importanza alla partecipazione culturale. In generale, le disposizioni della LDis relative

⁹⁹ RS 231.1.

all'accessibilità dello spazio pubblico e al ricorso ai servizi destinati al pubblico creano presupposti fondamentali garantendo che le infrastrutture, le offerte e i luoghi culturali, sportivi e turistici siano aperti anche alle persone con disabilità (cfr. anche il commento all'art. 9). A livello federale, l'accessibilità delle offerte radiotelevisive per le persone con disabilità sensoriali è stata disciplinata espressamente anche nella legge federale sulla radiotelevisione¹⁰⁰.

Come mostra l'attuale programma tematico dell'UFPD sono inoltre in corso iniziative e misure volte a promuovere la partecipazione di persone con disabilità alla vita culturale nei più svariati settori.

3.4 **Misure e strutture di attuazione della Convenzione (art. 31–40)**

Art. 31 Statistiche e raccolta dei dati

Secondo l'articolo 31 gli Stati Parti s'impegnano a raccogliere informazioni appropriate, compresi dati statistici e risultati di ricerche. La raccolta di dati deve permettere di formulare e attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla Convenzione. Lo scopo della rilevazione e dell'utilizzazione deve essere quello di valutare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione e identificare gli ostacoli all'esercizio dei diritti da parte delle persone con disabilità. La raccolta e la conservazione dei dati devono essere coerenti con le garanzie stabilite per legge, le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e i principi etici che regolano la raccolta e l'utilizzazione di dati statistici. Le statistiche devono essere diffuse e rese accessibili alle persone con disabilità.

Le basi giuridiche di una statistica della parità delle persone con disabilità figurano espressamente all'articolo 3 capoverso 2 lettera d della legge del 9 ottobre 1992¹⁰¹ sulla statistica federale, secondo il quale la statistica federale serve a «*valutare l'adempimento del mandato costituzionale (...) della parità di trattamento dei disabili*». In adempimento di tale mandato, l'Ufficio federale di statistica ha elaborato un'offerta statistica di base sulla parità delle persone con disabilità avvalendosi dei dati disponibili attualmente nei vari settori della statistica pubblica. Lo scopo di tale offerta è di descrivere le condizioni di vita delle persone con disabilità in Svizzera e permettere un confronto con le condizioni di vita delle persone non disabili. Nel dicembre 2008 è stata completata una prima offerta statistica. A medio termine è previsto lo sviluppo di un sistema di indicatori allargato, che consenta una rendicontazione sociale (*social reporting*) sulle condizioni di vita delle persone con disabilità e sulla loro evoluzione. Questa seconda tappa dovrà essere elaborata gradualmente, tenendo conto dei bisogni non soddisfatti, dei miglioramenti a livello delle basi di dati e degli sviluppi a livello internazionale.

¹⁰⁰ Art. 7 cpv. 3 e 24 cpv. 3 LRTV, art. 7 e 8 ORTV nonché art. 16 cpv. 1^{bis} della legge sulle telecomunicazioni (LTC, RS **784.10**) e art. 33 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST, RS **784.101.1**).

¹⁰¹ RS **431.01**.

Con l'articolo 32 gli Stati Parti riconoscono l'importanza della cooperazione internazionale e della sua promozione a sostegno degli sforzi dispiegati a livello nazionale per attuare la Convenzione. A tal fine gli Stati Parti adottano misure adeguate ed efficaci nei rapporti reciproci e, se del caso, in partenariato con organizzazioni internazionali e regionali e con la società civile, in particolare con organizzazioni di persone con disabilità. Il capoverso 1 lettere a–d enumera misure adeguate. Secondo la lettera a occorre far sì che la cooperazione internazionale, compresi i programmi internazionali di sviluppo, includa le persone con disabilità e sia accessibile a esse. Secondo la lettera b deve essere agevolato e sostenuto lo sviluppo di competenze, ad esempio attraverso lo scambio e la condivisione di informazioni, esperienze, programmi di formazione e buone prassi di riferimento. Secondo la lettera c deve essere agevolata la cooperazione nella ricerca e nell'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche. Se del caso, secondo la lettera d occorre fornire assistenza tecnica ed economica, anche attraverso agevolazioni all'acquisto e alla condivisione di tecnologie di accesso e di assistenza e operando trasferimenti di tecnologie. Il capoverso 2 stabilisce espressamente che il riconoscimento dell'importanza della cooperazione internazionale e la sua promozione da parte degli Stati Parti non pregiudicano l'obbligo di ogni Stato Parte di adempiere agli obblighi che ha assunto in virtù della Convenzione. Uno Stato Parte non può quindi vincolare l'obbligo di attuare la Convenzione alla condizione preliminare di una cooperazione internazionale.

L'80 per cento circa delle persone con disabilità vive in Paesi in via di sviluppo ed è maggiormente colpita da povertà, disoccupazione e mancanza di accesso all'educazione e all'assistenza sanitaria rispetto alle altre persone. L'attuazione nazionale della Convenzione rappresenta quindi anche un contributo importante alla riduzione della povertà e di conseguenza al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio stabiliti a livello internazionale e della Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite.

La Svizzera sostiene l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio promuovendo gli sforzi dei singoli Paesi partner. Questi sforzi contemplano anche la creazione di sistemi sanitari funzionanti. La Svizzera s'impegna in particolare affinché tutte le persone abbiano accesso a servizi di base di buona qualità in materia di promozione della salute, prevenzione, cure e riabilitazione. Questi elementi sono strettamente legati a un miglior accesso all'acqua potabile e all'igiene. Conformemente al messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013-2016¹⁰², la DSC concentra le sue misure su gruppi di popolazione a basso reddito e particolarmente vulnerabili e sull'assistenza sanitaria nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. Tra il 2006 e il 2010, il sostegno nel settore sanitario fornito dalla DSC è stato di 100 - 110 milioni di franchi all'anno. La DSC sostiene inoltre Paesi in via di sviluppo e in transizione nella creazione di istituzioni statali efficaci, efficienti e democratiche (*good governance*), che coinvolgano e promuovano tutti, compresi i gruppi di popolazione emarginati e più poveri. Ciò riguarda sia la parità di accesso ad esempio ai servizi delle autorità municipali che la codecisione politica. I diritti dell'uomo, compreso il divieto di discriminazione, sono un tassello importante di questi sforzi.

¹⁰² FF 2012 2139.

Art. 33 *Applicazione a livello nazionale e monitoraggio*

L'articolo 33 formula requisiti procedurali relativi all'attuazione della Convenzione a livello nazionale e contempla quattro principi. È tuttavia previsto espressamente che gli Stati Parti scelgano liberamente le misure che corrispondono meglio ai loro bisogni e al loro sistema.

Secondo il capoverso 1, gli Stati Parti a livello nazionale devono innanzitutto designare uno o più punti di contatto (*focal point*) per le questioni relative all'attuazione della Convenzione. Questi punti di contatto devono fungere da interlocutori e sportelli. Gli Stati Parti devono inoltre valutare la possibilità di creare o individuare in seno alla propria amministrazione una struttura di coordinamento incaricata di facilitare le azioni legate all'attuazione della Convenzione nei differenti settori e a differenti livelli. Questo requisito sostiene dal punto di vista procedurale il principio del *disability mainstreaming*, e cioè l'inclusione della tematica della disabilità in tutti gli ambiti politici rilevanti.

Il capoverso 2, che si rifà ai Principi di Parigi delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993¹⁰³ concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali di protezione e promozione dei diritti dell'uomo, stabilisce che gli Stati Parti devono mantenere, rafforzare, designare o istituire al proprio interno una struttura che includa uno o più meccanismi indipendenti, tenendo conto dei principi relativi allo status e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo¹⁰⁴.

Secondo il capoverso 3, la società civile, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, deve essere coinvolta e pienamente partecipe al processo di monitoraggio.

A livello federale, l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità svolge già oggi in parte il ruolo di *focal point*. Anche a livello cantonale sono attivi singoli punti di contatto, auspicabili per l'attuazione della Convenzione entro i confini nazionali, tuttavia non strettamente necessari¹⁰⁵.

Per soddisfare i requisiti della Convenzione relativi a una struttura che sia in grado di garantire la promozione, la protezione e il monitoraggio della Convenzione e si occupi in particolare delle attività necessarie, coordinandole, a medio termine occorrerà ripensare le strutture esistenti. Sarà indispensabile un ampliamento moderato delle risorse umane dell'UFPD (un collaboratore scientifico).

La necessità di prevedere anche uno o più meccanismi indipendenti nell'ambito di questa struttura di attuazione va valutata in correlazione alla discussione generale sulla creazione di strutture del genere nel settore dei diritti dell'uomo. Nell'autunno del 2010, il DFAE e il Dipartimento federale di giustizia e polizia hanno assegnato a un consorzio di quattro università il mandato di costituire un Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). Il CSDU è un centro di servizi incaricato di promuovere e agevolare il processo di attuazione degli impegni internazionali della Svizzera in materia di diritti dell'uomo a tutti i livelli dello Stato. È operativo dal 1°

¹⁰³ Res. 48/134.

¹⁰⁴ Il capoverso 2 si riferisce ai Principi di Parigi delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993 concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali di protezione e promozione dei diritti dell'uomo (Res. 48/134).

¹⁰⁵ Il Cantone di Basilea Città, ad esempio, ha creato un servizio per la parità e l'integrazione delle persone con disabilità già nel 2003. Nella città di Berna, un servizio corrispondente ha avviato la sua attività il 1° giugno 2010.

aprile 2011 e fino alla fine del 2015 è gestito quale progetto pilota. Dopo questa data l'operato del CSDU sarà valutato e si esaminerà l'opportunità o meno di trasformarlo in un'istituzione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo, conformemente ai Principi di Parigi validi a livello internazionale.

Il coinvolgimento della società civile nel processo di monitoraggio può essere garantito nella stessa cornice che assicura l'attuazione entro i confini nazionali di altre convenzioni.

Art. 34 Comitato sui diritti delle persone con disabilità

L'articolo 34 disciplina l'istituzione del Comitato sui diritti delle persone con disabilità e l'elezione dei suoi membri. Il Comitato, che ha sede a Ginevra, è stato istituito dopo l'entrata in vigore della Convenzione con la ventesima ratifica. Inizialmente comprendeva 12 esperti e dopo il deposito di 60 ratifiche si sono aggiunti altri sei membri. Gli esperti sono eletti a scrutinio segreto su una lista di persone in occasione delle riunioni della Conferenza degli Stati Parti per quattro anni con la possibilità di una sola rielezione. Gli Stati Parti possono designare candidati tra i propri cittadini. I membri del Comitato siedono a titolo personale e sono personalità di alta autorità morale e di riconosciuta competenza ed esperienza nel settore oggetto della Convenzione. Nella designazione dei propri candidati, gli Stati Parti devono coinvolgere attivamente le organizzazioni di persone disabili.

Il Comitato si è riunito per la prima volta a Ginevra dal 23 al 27 febbraio 2009. Al termine della prima sessione, il Comitato ha adottato la sua prima dichiarazione, in cui stabiliva che bisognava dare la stessa priorità a tutte le persone con disabilità, concentrandosi tuttavia su quelle particolarmente vulnerabili. Erano menzionate ad esempio le donne, i minori, gli anziani, i disabili in zone rurali o in zone di guerra, le persone con disabilità multiple, i disabili appartenenti a gruppi di popolazioni indigeni, i migranti e i richiedenti l'asilo. Per il Comitato riveste particolare urgenza il passaggio dalla concezione medica della disabilità (che vede le persone disabili come carenti) alla concezione sociale e improntata ai diritti dell'uomo (*diversity approach*).

Art. 35 I rapporti degli Stati Parti

L'articolo 35 obbliga gli Stati Parti a presentare al Comitato un rapporto dettagliato. Questa procedura di rapporti nazionali ricalca sostanzialmente il modello delle altre convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, che impongono già oggi una rendicontazione alla Svizzera, e gli obblighi sono essenzialmente gli stessi come per queste altre convenzioni. Concretamente la Svizzera deve in particolare:

- elaborare un primo rapporto dettagliato che descriva per ogni articolo (a) la situazione effettiva (compresi dati statistici dettagliati), (b) le misure di natura legislativa e amministrativa già adottate, (c) i problemi restanti e (d) le misure previste dalle autorità per affrontare questi problemi. Il rapporto deve essere presentato al Comitato in una procedura aperta e trasparente, con il coinvolgimento dei disabili e delle loro organizzazioni, entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione;
- pubblicare le conclusioni e le raccomandazioni del Comitato in Svizzera, esaminare se e in che misura saranno attuate le raccomandazioni nonché, se del caso, informarne il Comitato al termine dell'esame del rapporto.

Per quanto riguarda l'obbligo di rendicontazione, la Svizzera sarebbe confrontata con obblighi analoghi a quelli che ha già assunto nell'ambito di altre convenzioni delle Nazioni Unite. Le sinergie risultanti sono relativamente estese per quanto riguarda i diritti dei minori disabili, mentre per il resto sono piuttosto limitate.

Art. 36 Esame dei rapporti

L'articolo 36 descrive la procedura di esame dei rapporti nazionali, che corrisponde alla consueta procedura di esame dei rapporti nazionali di altre convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo. Secondo il capoverso 1, dopo aver esaminato i rapporti il Comitato può formulare proposte e raccomandazioni destinati allo Stato Parte. Il Comitato può anche richiedere ulteriori informazioni allo Stato Parte. Il capoverso 2 contiene prescrizioni nel caso in cui uno Stato Parte sia significativamente in ritardo nella presentazione del rapporto. In tal caso il Comitato è autorizzato a notificare ufficialmente allo Stato Parte che l'attuazione della Convenzione sarà esaminata in base informazioni attendibili disponibili, a meno che il rapporto non venga consegnato entro tre mesi dal ricevimento della notifica. Secondo il capoverso 3, i rapporti sono messi a disposizione di tutti gli Stati Parti. Secondo il capoverso 4, gli Stati Parti sono tenuti a rendere noti i propri rapporti nei rispettivi Paesi e a facilitare l'accesso alle proposte e alle raccomandazioni del Comitato. Se nei loro rapporti gli Stati Parti chiedono un parere o assistenza tecnica o il Comitato intravede tale esigenza, secondo il capoverso 5 questi può trasmetterli alle agenzie specializzate, ai Fondi e Programmi delle Nazioni Unite e agli altri organismi competenti, affinché possano rispondere a tali richieste.

In merito ai risultati della procedura di rapporti nazionali bisogna tener presente che le opinioni e le raccomandazioni del Comitato non sono giuridicamente vincolanti, bensì di natura politica per il governo dello Stato Parte interessato – a differenza delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR). Gli organi di vigilanza istituiti secondo le convenzioni delle Nazioni Unite sono organismi indipendenti di esperti, ma non tribunali come la ECHR, la Corte internazionale di giustizia (CIG) o la Corte penale internazionale (CPI).

Ovviamente, attraverso le raccomandazioni del Comitato risultanti dal dialogo costruttivo nell'ambito della procedura di rapporti nazionali la Convenzione può – e deve – avere eventuali ripercussioni anche sul sistema giuridico e sulla prassi giuridica svizzeri. Il Consiglio federale esaminerà accuratamente tali raccomandazioni, con la partecipazione dei servizi competenti, conformemente alla sua prassi in relazione alle raccomandazioni degli organi dei trattati e ai suoi obblighi in virtù della Convenzione.

La maggior parte dei settori in cui deve essere realizzata la parità delle persone con disabilità rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. Conformemente al principio di sussidiarietà, il coordinamento dovrà avvenire innanzitutto orizzontalmente tra i Cantoni; secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua¹⁰⁶. La Confederazione vigila sull'attuazione dei trattati di diritto internazionale nell'ambito della vigilanza federale. Vi è inoltre una competenza generale tacita della Confederazione in materia di attuazione dei trattati di

¹⁰⁶ Messaggio concernente la NPC, 2002 2224 seg.

diritto internazionale se «questo si rivela indispensabile per adempiere gli impegni internazionali o opportuno in considerazione dei contenuti contrattuali »¹⁰⁷.

In passato, il Consiglio federale ha attuato molteplici raccomandazioni di organi di altri trattati e lo farà anche in futuro, nei limiti del possibile. Se queste raccomandazioni non sono opportune o attuabili dal punto di vista del Consiglio federale o se il loro obiettivo può essere raggiunto meglio mediante altre misure, di norma il Consiglio federale lo spiega all'organo del trattato interessato.

Art. 37 Cooperazione tra gli Stati Parti e il Comitato

L'articolo 37 obbliga gli Stati a cooperare con il Comitato e ad assistere i suoi membri nell'adempimento del loro mandato. In cambio, il Comitato ha la possibilità di incrementare le capacità nazionali al fine di attuare la Convenzione, in particolare attraverso la cooperazione internazionale.

Art. 38 Relazione del Comitato con altri organismi

L'articolo 38 disciplina la relazione tra il Comitato e altri organismi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Gli organismi o le agenzie specializzate delle Nazioni Unite hanno il diritto di farsi rappresentare in occasione dell'esame, da parte del Comitato, dell'attuazione delle disposizioni della Convenzione che rientrano nel loro mandato. Il Comitato può invitare organismi o agenzie specializzate delle Nazioni Unite a fornire pareri e a presentare rapporti nei settori che rientrano nel loro ambito e riguardano l'applicazione della Convenzione. Il Comitato può, se lo ritiene opportuno, consultare i comitati di altri trattati sui diritti dell'uomo al fine di garantire la coerenza della rendicontazione e di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Art. 39 Rapporto del Comitato

L'articolo 39 stabilisce che ogni due anni il Comitato riferisca sulle proprie attività all'Assemblea generale e al Consiglio economico e sociale. In questo contesto può formulare proposte e raccomandazioni basati sull'esame dei rapporti e delle informazioni ricevuti. Nel rapporto del Comitato sono inclusi eventuali pareri degli Stati Parti.

Art. 40 Conferenza degli Stati Parti

Gli Stati Parti si riuniscono in una Conferenza degli Stati Parti per esaminare ogni questione concernente l'applicazione della Convenzione. Secondo il capoverso 2, la Conferenza è convocata dal Segretario Generale. La prima Conferenza si è tenuta il 3 novembre 2008 – sei mesi dopo l'entrata in vigore della Convenzione con la ventesima ratifica il 3 maggio 2008. Le riunioni successive sono convocate ogni due anni o su decisione della Conferenza degli Stati Parti.

¹⁰⁷ Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 214.

3.5

Disposizioni finali (art. 41–50)

La Convenzione contiene le consuete modalità incluse nelle convenzioni sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite per quanto riguarda il *depositario* (art. 41), la *firma* (art. 42), l'*entrata in vigore* (art. 45), la *procedura di emendamento della Convenzione* (art. 47) nonché i *testi autentici* (art. 50). Essa deve inoltre essere resa disponibile in *formati accessibili* (art. 49).

Oltre che degli Stati, la Convenzione è aperta all'adesione anche delle organizzazioni d'integrazione regionale, il che è tenuto presente in particolare mediante modalità procedurali agli articoli 43 (*consenso ad essere vincolato*) e 44 (*organizzazioni d'integrazione regionale*). Queste modalità sono pensate per l'Unione europea e sono necessarie poiché per definizione quest'ultima non può essere Stato Parte non avendo la qualità di uno Stato. Secondo l'articolo 46, inoltre, non sono ammesse *riserve incompatibili* con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. Gli Stati possono ritirare le riserve in qualsiasi momento. Infine la Convenzione può essere *denunciata* in qualsiasi momento mediante una notifica scritta al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia ha effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale (art. 48).

4

Ripercussioni

4.1

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

La Convenzione si contraddistingue per il fatto di definire a livello internazionale innanzitutto *standard minimi*, che gli Stati Parti devono rispettare nell'ambito dell'integrazione delle persone con disabilità. Visti l'ampia convergenza della Convenzione con le norme esistenti e il suo carattere sostanzialmente programmatico, per la Confederazione sono prevedibili unicamente ripercussioni finanziarie o sull'effettivo di personale minime.

Dove la Convenzione vincola la Confederazione ne scaturiscono obblighi e costi sostanzialmente identici a quelli derivanti da altre convenzioni o dal diritto nazionale¹⁰⁸. Rilevazioni presso gli Stati Parti che hanno già aderito alla Convenzione non indicano costi supplementari attribuibili alla dichiarazione di accettazione. Per la rendicontazione e gli accertamenti necessari, l'Amministrazione federale stima un leggero aumento del fabbisogno di personale, pari a un posto di lavoro scientifico.

Secondo l'articolo 35 della Convenzione, gli Stati Parti sono tenuti a presentare regolarmente all'organo di controllo della Convenzione, il Comitato sui diritti delle persone con disabilità, un rapporto nazionale sulle misure adottate per adempiere gli obblighi in virtù della Convenzione. Già oggi l'Amministrazione federale è tenuta a presentare regolarmente un rapporto nazionale sulle misure adottate dalla Svizzera nell'ambito dell'attuazione di altre convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo¹⁰⁹. Eventuali indicazioni complementari legate ai cosiddetti *meccanismi di follow up* nei rapporti nazionali non fanno quindi scattare misure supplementari.

¹⁰⁸ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, qui 1556–1561.

¹⁰⁹ Cfr. art. 9 ICERD, art. 16 del Patto ONU I, art. 40 del Patto ONU II, art. 18 CEDAW, art. 19 CAT e art. 44 CRC.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

I Cantoni sono sensibilizzati sulle esigenze delle persone con disabilità da anni ormai e ne tengono conto nella legislazione, nelle procedure amministrative e nelle misure politiche, in modo in parte all'avanguardia.

Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) il 1° gennaio 2008, i Cantoni sono integralmente responsabili delle scuole speciali, degli istituti, dei centri diurni e dei laboratori protetti per persone con disabilità. Secondo l'articolo 197 numero 4 Cost., i Cantoni sono tenuti a elaborare una strategia esecutiva per i nuovi compiti assegnati loro (concetti cantonali per la pedagogia speciale per i bambini e gli adolescenti, strategia a favore degli invalidi per gli adulti). Non sono prevedibili oneri finanziari supplementari degni di nota in caso di ratifica della Convenzione.

Per quanto riguarda la rendicontazione è presumibile un lieve aumento dell'onere di personale anche per i Cantoni, in particolare nei primi anni dopo la ratifica.

4.3 Ripercussioni per l'economia

La ratifica non ha ripercussioni dirette per l'economia: la Convenzione e la normativa nazionale del diritto sui disabili vigente sono sostanzialmente *convergenti*, come già emerso chiaramente dall'analisi delle singole disposizioni. Le ripercussioni per l'economia già previste nella LDis¹¹⁰ e i costi strutturali indiretti che scaturiscono da un'attuazione sistematica delle disposizioni nazionali vigenti non possono essere imputati alla Convenzione.

4.4 Ripercussioni per la società

Come già illustrato nel capitolo 1, la Convenzione rappresenta un impegno politico a favore dell'equiparazione delle persone con disabilità in tutti i settori della convivenza sociale. Lancia quindi un segnale importante alle persone con disabilità e alla società in generale e promuove la stabilità sociale e la solidarietà tra tutti i cittadini.

5 Programma di legislatura

Il progetto era già annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008¹¹¹ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008¹¹² sul programma di legislatura 2007–2011. La procedura di consultazione ha tuttavia potuto essere svolta solo dal 22 dicembre 2010 al 15 aprile 2011. Per questo motivo, il progetto è annunciato nuovamente nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹³ sul pro-

¹¹⁰ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, qui 1562–1567.

¹¹¹ FF **2008** 597, qui 650 e 670.

¹¹² FF **2008** 7469, qui 7475.

¹¹³ FF **2012** 305, qui 378 e 432.

gramma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012¹¹⁴ sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., in base al quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. spetta all'Assemblea federale approvare i trattati internazionali la cui conclusione non è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA).

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La Convenzione contiene singole disposizioni sia direttamente vincolanti che generali e astratte. Essa introduce diritti e obblighi che in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. possono essere emanati a livello nazionale solo sotto forma di legge formale. L'adesione alla presente Convenzione non presuppone tuttavia alcun adeguamento del diritto svizzero. Gli Stati Parti s'impegnano però a rispettare gli standard minimi della Convenzione nel diritto nazionale, adottando, se del caso, adeguate misure legislativo o di altra natura. Se la legislazione svizzera non contenesse le disposizioni necessarie, per attuare tali disposizioni sarebbe necessario emanare leggi federali.

Il decreto federale che approva il trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

¹¹⁴ FF 2012 6413, qui 6417.