



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Rapporto sullo sviluppo della politica in favore delle persone disabili

Rapporto dell'11 gennaio 2017

Indice

Compendio.....	3
1 Contesto	4
1.1 Mandato	4
1.2 Procedimento e struttura del rapporto	4
2 Le pari opportunità: un mandato costituzionale.....	5
2.1 Orientamento della politica in favore dei disabili	5
2.2 Competenze di Confederazione e Cantoni	6
3 Attuazione del mandato sulle pari opportunità.....	7
3.1 Legge sui disabili	7
3.1.1 Settori centrali	7
3.1.2 Ulteriori provvedimenti.....	9
3.2 Promozione delle pari opportunità nel quadro dei provvedimenti sociopolitici	10
3.2.1 Copertura del fabbisogno vitale.....	10
3.2.2 Assicurazione per l'invalidità	10
3.2.3 Promozione dell'integrazione da parte dei Cantoni.....	11
3.3 Valutazione della LDis nel contesto della politica in favore delle persone disabili	13
3.3.1 Panoramica dei risultati della valutazione.....	13
3.3.2 Radicamento e attuazione.....	14
3.3.3 Informazione e sensibilizzazione.....	15
3.3.4 Esecuzione e ulteriore sviluppo.....	15
3.3.5 Pari opportunità in aree tematiche chiave.....	15
4 Politica in favore dei disabili: sfide future e radicamento come compito trasversale.....	17
5 Ulteriore sviluppo della politica in favore dei disabili: campi d'intervento, obiettivi e misure.....	18
5.1 Campo d'intervento 1: pari opportunità	19
5.1.1 Obiettivi e misure	19
5.2 Campo d'intervento 2: collaborazione in rete	21
5.2.1 Obiettivi e misure	21
5.3 Campo d'intervento 3: gestione strategica	23
5.3.1 Obiettivi e misure	23
5.4 Campo d'intervento 4: trasparenza.....	24
5.4.1 Obiettivi e misure	24
6 Tappe successive	27
7 Conclusioni	27
Allegato: quadro d'insieme delle misure.....	28

Compendio

Nella sua prima parte, il rapporto descrive come si è evoluta negli ultimi anni l'impostazione della politica in favore delle persone disabili. Il divieto di discriminare chicchessia a causa di una disabilità è espressamente fissato nella Costituzione federale con l'ultima revisione totale (art. 8 cpv. 2) e il mandato conferito a Confederazione e Cantoni di prevedere provvedimenti per eliminare gli svantaggi cui devono far fronte i disabili (art. 8 cpv. 4) hanno fatto sì che alle misure di politica sociale in favore delle persone disabili previste agli articoli 111 e seguenti della Costituzione federale si aggiungessero misure per il miglioramento delle condizioni quadro per la loro partecipazione sociale. L'oggetto della politica in favore delle persone disabili non solo è stato notevolmente esteso, ma, con l'orientamento alle pari opportunità e alla partecipazione, anche ridefinito. Quest'impostazione è anche la base su cui poggia la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, cui la Svizzera ha aderito nel 2014. Nel suo messaggio sull'adesione, il Consiglio federale ha segnalato in particolare come la Convenzione possa fungere da indice per le disposizioni della legislazione svizzera in materia di disabilità, che persegue gli stessi fini, ma in maniera frammentaria.

Nel seguito, il rapporto descrive come il mandato di promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità sia attualmente realizzato in Svizzera. Il rapporto presenta gli effetti della legislazione sulle pari opportunità dei disabili entrata in vigore nel 2004 e descrive come il mandato costituzionale sulle pari opportunità delle persone con disabilità sia stato recepito anche nell'ulteriore sviluppo dei provvedimenti d'integrazione della Confederazione (in particolare nel quadro dell'assicurazione invalidità) e dei Cantoni. La valutazione della legge sui disabili e il rapporto della Svizzera sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità segnalano sostanziali miglioramenti della situazione dei disabili. I miglioramenti vanno ascritti in particolare ai provvedimenti per l'accessibilità delle infrastrutture (costruzioni e trasporti pubblici) e di determinati servizi. A questo si aggiungono un orientamento più deciso dell'assicurazione invalidità all'integrazione professionale e l'introduzione del contributo per l'assistenza. Al contempo tuttavia, emerge che in tutti i settori normativi rilevanti per le pari opportunità e la partecipazione l'attenzione per la situazione dei disabili prevista dalla Costituzione e dalla pertinente legislazione è concretizzata soltanto in embrione. Questo è riconducibile a diversi fattori. Se da una parte manca quasi del tutto una concezione comune orientata alle pari opportunità delle persone con disabilità, dall'altra non si è finora praticamente riusciti a radicare intersettorialmente l'attuazione delle prescrizioni costituzionali in tutti i settori della vita e in tutti gli ambiti di attività («disability mainstreaming»).

Considerate queste premesse, il rapporto conclude che la sfida principale cui deve far fronte la politica in favore delle persone disabili di Confederazione e Cantoni sia il radicamento quale compito trasversale intersettoriale e quale compito di coordinamento al di là delle istituzioni federali. Per raggiungere l'obiettivo del radicamento quale compito trasversale, il rapporto propone di creare le condizioni per una cooperazione più efficace migliorando la collaborazione in rete, la gestione strategica e la trasparenza. Questo compito si aggiunge alle misure per le pari opportunità delle persone con disabilità già in atto in singoli ambiti d'attività.

Il rapporto suggerisce inoltre un approfondimento tematico delle pari opportunità delle persone con disabilità in ambiti prioritari, sottolineando anche in questa proposta la particolare importanza della collaborazione. L'approfondimento tematico verterà in una prima fase sulla promozione delle pari opportunità nel mondo del lavoro. Secondo la valutazione di tutti gli esperti è infatti in questo settore che vi è la maggior necessità d'intervento. Inoltre, la concomitanza con l'ulteriore sviluppo dell'assicurazione per l'invalidità e la Conferenza sull'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro prevista nel 2017 offre un quadro ideale per una promozione a tutto tondo delle pari opportunità nel mondo del lavoro.

1 Contesto

1.1 Mandato

Sulla base dei risultati della valutazione della legge sui disabili (LDis)¹, il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale ha condotto una discussione sulla politica in favore delle persone disabili. Dalla valutazione emerge che grazie alla LDis sono stati conseguiti miglioramenti in ambiti centrali, ma che il problema della stigmatizzazione sociale cui sono esposti i disabili non è ancora risolto e che l'eliminazione degli svantaggi non è ancora un'ovvietà. Il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare e illustrare in un rapporto sulla politica in favore delle persone disabili da presentare entro la fine del 2016 misure che permettano una migliore armonizzazione dei provvedimenti già messi in atto da Confederazione e Cantoni e una maggiore integrazione di settori politici centrali (p. es. la formazione e il lavoro) nella promozione delle pari opportunità dei disabili.

Conformemente a questo mandato, l'obiettivo principale del presente rapporto è presentare soluzioni che consentano di coordinare meglio gli sforzi compiuti ai diversi livelli federali nei settori tematici e giuridici rilevanti per la politica in favore delle persone disabili e di promuovere in modo continuo le pari opportunità. Fatta eccezione per la promozione delle pari opportunità nel mondo del lavoro, non rientra invece nel mandato l'ulteriore sviluppo di settori specifici, in particolare dell'assicurazione per l'invalidità (AI), che è oggetto di un progetto separato, elaborato in parallelo al presente rapporto.

1.2 Procedimento e struttura del rapporto

Come base per l'elaborazione del presente rapporto sono servite la valutazione della LDis², conclusa nel 2015 e dei cui risultati il Consiglio federale ha preso atto nel dicembre dello stesso anno, e il primo rapporto del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)³, adottato dal Consiglio federale nel giugno del 2016⁴.

In tre workshop, alcuni specialisti hanno elaborato diverse possibili misure, la cui attuabilità è stata in seguito verificata tenendo conto del contesto generale del mandato. Un comitato di progetto, in cui erano rappresentati, oltre all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e Inclusion Handicap, si è riunito tre volte per discutere il procedimento e il contenuto del rapporto.

Nella parte iniziale del rapporto è illustrato il mandato costituzionale posto alla politica in favore delle persone disabili. Dopo l'analisi delle misure in vigore, sono illustrate, sulla base dei risultati della valutazione della LDis, le possibilità per migliorare concretamente la situazione attuale e presentate le sfide cui deve far fronte l'ulteriore sviluppo della politica in favore delle

¹ Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis; RS 151.3).

² Gruppo di lavoro BASS/ZHAW, Valutazione della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili – LDis, rapporto integrale in tedesco (www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download) con sintesi in italiano (www.edi.admin.ch/dam/edi/it/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtkurzfassung.pdf.download.pdf/rapporto_di_valutazione_sintesi.pdf), Berna, agosto 2015

³ Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (RS 0.109), entrata in vigore in Svizzera il 15 maggio 2014.

⁴ Primo rapporto del Governo svizzero sull'attuazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, Berna, 29 giugno 2016 (www.edi.admin.ch/dam/edi/it/dokumente/gleichstellung/bericht/Initialstaatenbericht%20BRK.pdf.download.pdf/Initialstaatenbericht_BRK_v1.0.pdf)

persone disabili. Nella seconda parte, focalizzata sulle misure necessarie per l'ulteriore sviluppo, sono precisati gli orizzonti temporali per l'attuazione e le risorse necessarie. L'attuazione delle misure esposte nel rapporto è articolata su un periodo di quattro anni.

2 Le pari opportunità: un mandato costituzionale

2.1 Orientamento della politica in favore dei disabili

In origine, con «politica in favore delle persone disabili» si intendevano quei provvedimenti assistenziali della mano pubblica volti a migliorare la situazione personale dei disabili con prestazioni di sostegno finanziarie o di altra natura al fine di creare per loro condizioni di vita equivalenti a quelle dei non disabili. A livello federale, vi rientrano in particolare le prestazioni dell'AI, mentre sul piano cantonale sono incentrati sulla promozione dell'integrazione per mezzo di prestazioni fornite dalle strutture per disabili.

Questa impostazione si fonda sull'accezione di disabilità quale problema individuale di gestione della vita imputabile a una disabilità fisica, psichica o mentale. Oggi è incontestato che in senso lato la disabilità sia l'esito di una combinazione di fattori individuali e sociali. Ciò significa che all'alleggerimento della situazione personale concorre anche il miglioramento delle condizioni quadro sociali e dei fattori ambientali. La politica in favore dei disabili non è dunque più (esclusivamente) una politica sociale, bensì anche un compito globale che coinvolge l'intera società e una politica dei diritti fondamentali.

Con la revisione totale del 1999, questa nuova concezione della disabilità – e quindi della politica in favore dei disabili – è stata introdotta nella Costituzione federale (Cost.): al capoverso 2, l'articolo 8 vieta la discriminazione a causa di una menomazione e al capoverso 4 sancisce che la legge preveda provvedimenti per eliminare svantaggi nei confronti dei disabili. Questo mandato costituzionale segna l'inizio di un nuovo orientamento della politica in favore dei disabili. La Costituzione assegna alla Confederazione e ai Cantoni il compito permanente di promuovere le pari opportunità e la partecipazione delle persone con disabilità.

L'adesione della Svizzera alla CDPD nel 2014 conferma questo nuovo orientamento e al contempo contribuisce alla concretizzazione del mandato costituzionale. Nel messaggio concernente l'approvazione della CDPD, il Consiglio federale ha ricordato che la Convenzione 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.⁵ L'attuazione della CDPD spetta alla Confederazione e ai Cantoni nel quadro delle loro competenze.

La CDPD ha quali obiettivi la promozione, la tutela e la garanzia dell'esercizio pieno e paritario dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nonché la partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale delle persone con disabilità, esplicitando la portata di tale diritto nei suoi principi generali (artt. 3 e 4 CDPD), tra i quali figurano in particolare il rispetto per la dignità e l'autonomia delle persone disabili, la non discriminazione, la partecipazione e l'inclusione in seno alla società, la parità di opportunità e l'accessibilità. La Convenzione concretizza i diritti umani generali per la situazione specifica delle persone con disabilità in numerosi ambiti giuridici e di vita.

⁵ Messaggio del 19 dicembre 2012 del Consiglio federale concernente l'approvazione della Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, FF 2013, pag. 575 segg., pag. 586.

2.2 Competenze di Confederazione e Cantoni

Il mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost., come la CDPD, non fonda nuove competenze. La sua attuazione è affidata a Confederazione e Cantoni nel quadro delle competenze già attribuite loro. La promozione delle pari opportunità e della partecipazione delle persone con disabilità è pertanto un compito trasversale e permanente da tenere presente in tutti i provvedimenti statali.

La Costituzione definisce specificamente i compiti e le competenze di Confederazione e Cantoni in materia di copertura del fabbisogno vitale, promozione dell'integrazione degli invalidi e dell'aiuto a persone anziane e con disabilità. Nel dettaglio, prevede:⁶

- Confederazione e Cantoni si impegnano per garantire le basi esistenziali materiali delle persone con disabilità. Ai sensi dell'articolo 41 capoverso 2 Cost., si adoperano affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, della maternità, dell'orfinità e della vedovanza. La Confederazione prende provvedimenti per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 111 Cost.) ed emana prescrizioni sull'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (112 Cost.). La Confederazione e i Cantoni versano prestazioni complementari a persone il cui fabbisogno vitale non è coperto dall'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 112a Cost.);
- Confederazione e Cantoni promuovono l'integrazione professionale e sociale degli invalidi, la Confederazione versando prestazioni in denaro e in natura (art. 112b cpv. 1 Cost.), i Cantoni in particolare mediante contributi alla costruzione e alla gestione di istituzioni a scopo abitativo e lavorativo (art. 112b cpv. 2 Cost.);
- i Cantoni provvedono inoltre all'aiuto e alle cure a domicilio per gli anziani e i disabili (art. 112c cpv. 1 Cost.);
- ai sensi dell'articolo 112c capoverso 2 Cost., la Confederazione sostiene gli sforzi profusi a livello nazionale a favore dei disabili. In conformità all'articolo 74 della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI), l'assicurazione assegna sussidi alle associazioni centrali, attive a livello di regione linguistica o a livello nazionale, delle organizzazioni private dell'aiuto specializzato agli invalidi o di mutua assistenza.

La politica in favore dei disabili attribuisce un ruolo di rilievo alla società civile e alle persone con disabilità stesse. Le organizzazioni di e per i disabili assumono compiti importanti nel quadro del succitato aiuto privato e anche in materia di pari opportunità.⁷ La CDPD impegna inoltre esplicitamente a consultare e coinvolgere attivamente le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni rappresentative nello sviluppo e nell'applicazione della legislazione e delle politiche, come pure negli altri processi decisionali.⁸

⁶ Le competenze di Confederazione e Cantoni in materia di integrazione delle persone con disabilità e di aiuto ai disabili sono state ridisciplinate a seguito della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti (NPC).

⁷ In virtù del diritto di ricorso accordato alle organizzazioni di aiuto ai disabili dall'articolo 9 LDis, si è rinunciato all'istituzione di un apposito organo di controllo nel settore dell'amministrazione; cfr. messaggio LDis (cfr. nota a piè di pagina 9), pag. 1558.

⁸ Art. 4 cpv. 3 CDPD.

3 Attuazione del mandato sulle pari opportunità

3.1 Legge sui disabili

La LDis, entrata in vigore nel 2004, è volta specificamente all'attuazione del mandato costituzionale. Ha infatti lo scopo di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti dei disabili e creare le condizioni quadro affinché i disabili, a seconda delle loro possibilità, possano partecipare più facilmente alla vita della società e, in particolare, affinché possano in modo autonomo coltivare contatti sociali, seguire una formazione e un perfezionamento ed esercitare un'attività lucrativa (art. 1 LDis). Oltre a disciplinare i settori in cui le pari opportunità delle persone con disabilità rivestono un ruolo centrale, la LDis impegna la Confederazione e i Cantoni ad adottare ulteriori provvedimenti per eliminare gli svantaggi tenendo conto delle esigenze particolari delle donne disabili (art. 5 cpv. 1 LDis).

La LDis agisce a livello di condizioni quadro sociali nell'intento di consentire alle persone con disabilità di partecipare autonomamente alla vita sociale. La legge va così a integrare i provvedimenti volti al miglioramento e al cambiamento della situazione personale delle persone con disabilità.⁹

3.1.1 Settori centrali

I provvedimenti della LDis sono incentrati sul miglioramento dell'accesso a costruzioni e impianti, della fruizione dei mezzi di trasporto pubblici e delle prestazioni, inclusi la formazione e la formazione continua. La legge contiene inoltre prescrizioni specifiche per la Confederazione (personale federale, prescrizioni tecniche, programmi e progetti, informazione e consulenza) e per i Cantoni (scuola).

La LDis chiede che le costruzioni e gli impianti accessibili al pubblico tengano conto delle esigenze delle persone con disabilità in caso di costruzione o lavori di rinnovo soggetti ad autorizzazione.¹⁰ Ai disabili deve inoltre essere garantita l'accessibilità agli immobili d'abitazione con più di otto unità abitative e agli edifici con più di 50 posti di lavoro. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, le norme della LDis stabiliscono unicamente regole e condizioni quadro di principio volte a definire il divieto di discriminazione delle persone con disabilità; per essere applicabili nel caso concreto, queste disposizioni richiedono prescrizioni edilizie materiali di diritto cantonale.¹¹ Singoli Cantoni estendono il campo d'applicazione delle disposizioni in materia di costruzione senza barriere ad altri tipi di edifici a cui la LDis non si applica. La maggior parte dei Cantoni impone adeguamenti, anche agli immobili d'abitazione con meno di otto unità abitative e agli edifici con meno di 50 posti di lavoro. Singoli Cantoni facilitano l'attuazione della legge, ad esempio prevedendo vie ricorsuali delle autorità o esigendo che le autorità edilizie consultino uffici di consulenza specializzati nella costruzione senza barriere. I Cantoni hanno inoltre adeguato diverse leggi sulla scia della LDis. La maggior parte ha ad esempio aggiornato le leggi edilizie.

Nel settore dei mezzi di trasporto pubblici, la LDis mira ad avere veicoli privi di barriere entro la fine del 2023.¹² La legge disciplina i sistemi di comunicazione e i sistemi di emissione dei

⁹ Messaggio dell'11 dicembre 2000 relativo all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» e a un disegno di legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (messaggio LDis), FF 2001, pag. 1477 segg., pag. 1533 seg.

¹⁰ Art. 3 lett. a in combinato disposto con l'art. 7 LDis.

¹¹ DTF 134 II 249 consid. 2.2, pag. 251.

¹² Art. 22 cpv. 1 LDis.

biglietti, che entro la fine del 2013 dovevano essere conformi alle esigenze dei disabili compatibilmente con il principio di proporzionalità, e chiede l'adeguamento di infrastrutture e veicoli dei trasporti pubblici entro la fine del 2023. L'attuazione si basa essenzialmente sulle disposizioni d'esecuzione dettagliate (ordinanza concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili [OTDis] e ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili [ORTDis]).

La LDis impegna gli enti pubblici e le imprese concessionarie a eliminare o ridurre gli svantaggio nel fruire di una prestazione.¹³ I provvedimenti riferiti alla comunicazione delle autorità federali con persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti sono disciplinati in modo specifico e dettagliato. Oltre a queste prescrizioni generiche, la LDis prevede provvedimenti mirati nel settore delle prestazioni di informazione e comunicazione. L'articolo 14 LDis e l'ordinanza sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ODis) concretizzano le disposizioni generali riferite alle prestazioni della Confederazione. Queste normative prescrivono che nei loro contatti con la popolazione le autorità tengano conto delle esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti (art. 11 ODis) e che le prestazioni proposte su Internet siano accessibili senza difficoltà alle persone audiolese, ipovedenti, affette da disturbi del linguaggio o da disturbi motori (art. 10 ODis). La LDis prevede inoltre che i privati che forniscono prestazioni al pubblico non devono discriminare un disabile per la sua disabilità.

Nei settori citati, la LDis prevede la possibilità di far valere diritti soggettivi, nonché il diritto di ricorso e di azione delle organizzazioni di aiuto ai disabili. Quest'ultimo è inteso a rafforzare l'attuazione delle prescrizioni (obblighi) giuridico-materiali.

La LDis contiene una disposizione, l'articolo 20, che impone ai Cantoni di provvedere affinché i fanciulli e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze specifiche, di promuovere l'integrazione di tali fanciulli e adolescenti nelle scuole regolari mediante forme di scolarizzazione adeguate e di rendere 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.

Contemporaneamente all'emanazione della LDis, sono stati concepiti provvedimenti per l'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone con disabilità nella legislazione fiscale, nella legislazione sulle telecomunicazioni e nella legislazione sulla circolazione stradale. La valutazione dell'adempimento del mandato costituzionale sulle pari opportunità delle persone disabili e non disabili è stata definita un compito della statistica federale, il che ha dato avvio alla realizzazione di una statistica sulle pari opportunità da allora gradualmente ampliata. Contemporaneamente all'emanazione della LDis, nella legge sulla radiotelevisione (LRTV) sono state inserite prescrizioni che impongono l'adeguamento delle trasmissioni alle esigenze degli audiolesi e degli ipovedenti (art. 7 cpv. 3 e art. 24 cpv. 3 LRTV).

In virtù dell'articolo 19 LDis, è stato istituito l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), il quale sostiene i competenti servizi della Confederazione nella realizzazione delle pari opportunità delle persone disabili e svolge opera di informazione dell'opinione pubblica soprattutto nel quadro di programmi tematici (finora sport, vita culturale, partecipazione), con l'accompagnamento di provvedimenti di altri uffici federali e per mezzo di offerte informative. Tra i compiti dell'UFPD rientrano inoltre il coordinamento dei servizi federali preposti alle questioni in materia di pari opportunità (nell'ottica dell'attuazione della LDis) - ad esempio nel settore del personale, dei mezzi di trasporto pubblici, delle prescrizioni tecniche - nonché dei provvedimenti di autorità e organizzazioni.

¹³ Art. 3 lett. e in combinato disposto con l'art. 8 e l'art. 12 cpv. 3 LDis (provvedimenti alternativi).

3.1.2 Ulteriori provvedimenti

La LDis impone a Confederazione e Cantoni di adottare ulteriori provvedimenti per favorire le pari opportunità delle persone con disabilità (art. 5 LDis). Dalla sua entrata in vigore, anche altri aspetti delle pari opportunità sono stati esplicitamente inseriti in atti normativi federali speciali, segnatamente nel settore della formazione (legge sulla formazione professionale; legge sulla formazione continua).

Un tema di peso è l'inclusione digitale («E-Inclusion»). Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) rivestono un ruolo sempre più rilevante nell'odierna società dell'informazione. La crescente digitalizzazione può contribuire a semplificare le prestazioni e quindi anche la quotidianità. Le nuove TIC rappresentano pertanto un'opportunità e un importante strumento per le pari opportunità delle persone con disabilità. Chi si avvale con competenza e sicurezza di tali tecnologie può partecipare in modo globale alla vita sociale, economica e politica. Per garantire che anche i cittadini con disabilità abbiano un accesso paritario e autonomo alle informazioni, la politica in favore dei disabili deve tenere conto anche della digitalizzazione in tutti gli ambiti di vita e delle esigenze specifiche delle persone con disabilità. Nel 2014, il Consiglio federale ha così deciso di compiere un ulteriore passo avanti nell'eliminazione delle barriere su Internet con il piano d'azione «Accessibilità elettronica 2015–2017», rafforzando in questo modo pure la sua funzione di modello. Nel marzo del 2016, il Consiglio federale ha inoltre adottato la Strategia «Svizzera digitale»,¹⁴ volta a intensificare la collaborazione e il dialogo con l'economia, la scienza, la ricerca e la società civile. Obiettivi dichiarati di questa strategia sono le pari opportunità e la partecipazione globale.

Alcuni Cantoni hanno introdotto nella propria costituzione disposizioni che obbligano Cantone e Comuni a prendere misure per le pari opportunità delle persone con disabilità. Queste normative sono di tenore generale e di carattere variabile, cioè sono concepite, secondo i Cantoni, come diritti fondamentali, obiettivi di politica sociale o incombenze statali.¹⁵ Finora non sono state tuttavia emanate leggi che siano base intersettoriale e concretizzazione per un'attuazione a livello cantonale del mandato costituzionale sulle pari opportunità.

Assieme alla promozione dell'integrazione sociale delle persone con disabilità, le misure di pedagogia speciale rappresentano un punto chiave a livello di contenuto sul piano cantonale. Tali misure per bambini e giovani tra gli zero e i 20 anni sono coordinate da un accordo intercantonale: il concordato nel settore della pedagogia speciale.¹⁶ Esso definisce un quadro vincolante per le principali misure in questo settore e comprende una serie di strumenti comuni per l'intera Svizzera, come una terminologia unitaria, standard di qualità per il riconoscimento dei fornitori di prestazioni e una procedura standard di valutazione per determinare i bisogni individuali. Il concordato stabilisce che tutti i bambini e i giovani residenti in Svizzera con un bisogno di formazione speciale hanno diritto a beneficiare di provvedimenti pedagogici speciali. L'offerta di base è definita dai Cantoni e include le prestazioni seguenti: consulenza e sostegno, educazione pedagogico-curativa precoce, logopedia, terapia psicomotoria, misure pedagogiche speciali nella scuola regolare o nella scuola speciale, assistenza in strutture diurne o soggiorno stazionario in istituti di pedagogia speciale (all'occorrenza).

¹⁴ Strategia «Svizzera digitale», FF 2016 3515.

¹⁵ Cfr. al proposito il rapporto sulla valutazione della LDis, capitolo 3 (sintesi, pag. 6 segg.).

¹⁶ Accordo intercantonale del 25 ottobre 2007 sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale entrato in vigore il 1° gennaio 2011 (versione italiana al sito https://www3.ti.ch/CAN/RLeggi/public/index.php/raccolta-leggi/legge/vid/05_99)

Sulla base delle informazioni disponibili non è possibile esprimersi in modo conclusivo sulla misura in cui i temi rilevanti ai fini delle pari opportunità siano confluiti nelle leggi speciali o in altre attività cantonali.

A livello cantonale, ci sono pochissimi servizi che si occupano su un piano intersettoriale delle pari opportunità delle persone con disabilità.¹⁷ In alcuni Comuni, università e aziende esistono invece servizi dedicati alla promozione delle pari opportunità dei disabili.¹⁸

Di seguito è spiegato in che misura Confederazione e Cantoni attuano la promozione delle pari opportunità nel quadro dei provvedimenti sociopolitici.

3.2 Promozione delle pari opportunità nel quadro dei provvedimenti sociopolitici

3.2.1 Copertura del fabbisogno vitale

La Confederazione e i Cantoni si impegnano per garantire la copertura del fabbisogno vitale delle persone con disabilità. Come recita l'articolo 41 capoverso 2 Cost., essi «si adoperano affinché ognuno sia assicurato contro le conseguenze economiche della vecchiaia, dell'invalidità, della malattia, dell'infortunio, della disoccupazione, della maternità, dell'orfanità e della vedovanza». La Confederazione prende provvedimenti per una previdenza sufficiente in materia di vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 111 Cost.) ed emana prescrizioni sull'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 112 Cost.). Le rendite e le indennità giornaliere dell'AVS e dell'AI compensano una perdita di guadagno dovuta a incapacità parziale o totale al lavoro e consentono agli aventi diritto di mantenere l'autonomia finanziaria. Se queste non sono sufficienti per coprire il fabbisogno vitale e garantire uno standard di vita adeguato, la differenza è colmata con le prestazioni complementari (art. 112a Cost.). Va qui menzionato anche l'assegno per grandi invalidi, destinato a chiunque sia costretto per ragioni di salute a dipendere in modo permanente dall'aiuto di terzi o da una sorveglianza personale nello svolgimento degli atti ordinari della vita. Dell'assegno per grandi invalidi si può disporre liberamente.

La copertura del fabbisogno vitale, il sostegno e le prestazioni di aiuto rappresentano una premessa fondamentale per l'effettivo esercizio dei diritti da parte delle persone disabili, dato che senza mezzi finanziari e aiuti sufficienti è impossibile condurre una vita autonoma e responsabile in seno alla comunità.

3.2.2 Assicurazione per l'invalidità

La Confederazione promuove l'integrazione professionale versando prestazioni in denaro e in natura (art. 112b cpv.1 Cost.) e l'AI riveste un ruolo centrale in questo senso. Le prestazioni dell'AI si prefiggono innanzitutto di prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati. L'obiettivo è di mantenere o inserire sul mercato del lavoro primario le persone invalide o a rischio d'esserlo ricorrendo in particolare a provvedimenti che promuovano il (re)inserimento professionale (provvedimenti d'intervento tempestivo, art. 7d LAI, provvedimenti di reinserimento per preparare all'integrazione professionale, art. 14a LAI, e provvedimenti professionali, artt. 15–18d LAI).

¹⁷ Cfr. riepilogo nel rapporto sulla valutazione della LDis (sintesi, pag. 7).

¹⁸ Rapporto sulla valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco), pag. 23 segg.

Negli ultimi anni, l'AI è stata più volte sottoposta a revisione (4^a revisione AI 2004, 5^a revisione AI 2008, revisione AI 6a 2012). Nonostante fossero incentrate sul risanamento finanziario dell'assicurazione, la quinta e la sesta sono sfociate in un potenziamento dell'orientamento alla (re)integrazione. Le rendite sono infatti ancora concesse solo se la reintegrazione nel mondo del lavoro è esclusa. Nel 2008 è stato introdotto un sistema di rilevamento tempestivo allo scopo di entrare in contatto per tempo con le persone dalla capacità lavorativa ridotta per ragioni di salute ed esposte al rischio di una cronicizzazione del danno alla salute. L'obiettivo è di permettere agli assicurati che presentano un'incapacità al lavoro di mantenere il posto di lavoro attuale o di essere integrati in un nuovo posto all'interno della stessa azienda o altrove.

Dai primi risultati della quarta e quinta revisione dell'AI e della prima parte della sesta (revisione AI 6a) emerge che l'orientamento alla reintegrazione è stato concretizzato, ma che l'assicurazione dovrebbe rafforzare i provvedimenti volti alla promozione dell'integrazione di tre gruppi: i bambini, i giovani e le persone con malattie psichiche. L'obiettivo dell'ulteriore sviluppo dell'AI è quello di offrire, in collaborazione con gli attori coinvolti, un sostegno personalizzato a bambini e giovani e agli assicurati affetti da malattie psichiche, al fine di sfruttare il potenziale d'integrazione degli assicurati e migliorarne le possibilità di collocamento. I provvedimenti previsti mirano in particolare a sostenere gli assicurati con malattie psichiche con maggiore tempestività ed efficienza e in modo meglio coordinato. Un altro punto centrale dell'ulteriore sviluppo dell'AI è la promozione della collaborazione dell'assicurazione per l'invalidità con gli altri attori (datori di lavoro, medici).

Con l'ultima revisione (revisione AI 6a) è stato introdotto il contributo per l'assistenza allo scopo di incoraggiare la permanenza a domicilio dei grandi invalidi. Tale contributo consente all'assicurato di finanziare le prestazioni di aiuto fornitegli da una persona appositamente assunta con un contratto di lavoro.

L'AI svolge una funzione centrale nell'integrazione professionale. I provvedimenti che possono essere adottati nel quadro degli obiettivi della LAI non bastano però di per sé per assicurare l'integrazione sul mercato del lavoro delle persone disabili né il rispetto dell'articolo 27 CDPD (lavoro). Per promuovere un'integrazione sul mercato del lavoro che si inserisca in questo approccio globale, l'UFAS organizzerà nel 2017 una conferenza sull'argomento che offrirà l'occasione per rendere noti i provvedimenti concreti in atto per promuovere l'integrazione sul mercato del lavoro e rafforzare la collaborazione tra i vari partner.

3.2.3 Promozione dell'integrazione da parte dei Cantoni

Con la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la competenza per il finanziamento di strutture per adulti con disabilità è passata dall'AI ai Cantoni. Dal 1° gennaio 2008 spetta dunque ai Cantoni promuovere «l'integrazione degli invalidi, in particolare mediante contributi alla costruzione e alla gestione di istituzioni a scopo abitativo e lavorativo» (art. 112b cpv. 2 Cost.).

La legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) prevede che a ogni persona invalida che lo necessiti e lo desidera sia garantito l'accesso a un'istituzione a prescindere dai suoi mezzi finanziari, dalla sua situazione personale e dal suo stato di salute. Essa impegna i Cantoni ad adottare strategie proprie in materia di aiuto ai disabili al fine di assicurare un passaggio ordinato delle competenze dalla Confederazione ai Cantoni.

Negli ultimi anni, l'attuazione della LIPIn è stata al centro della politica in favore dei disabili a livello cantonale e intercantonale. Uno studio promosso dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) sull'applicazione della LIPIn cita quali sfide per i Cantoni in particolare la messa a disposizione delle basi necessarie (basi legali, strategie,

modelli di finanziamento, strumenti per il rilevamento del fabbisogno) e il rispetto delle condizioni quadro e delle prescrizioni cantonali (garanzia dell'offerta e della neutralità dei costi).¹⁹ I Cantoni hanno in parte colto l'occasione dell'elaborazione di strategie cantonali per estendere la loro politica in favore dei disabili in direzione delle pari opportunità. La definizione di disabilità è stata spesso basata sulla LDis o ripresa direttamente. Le strategie di alcuni Cantoni contengono inoltre un'indicazione generale che la loro politica ha quale obiettivo la partecipazione, l'autonomia e l'autodeterminazione delle persone con disabilità.

A livello intercantonale, l'evoluzione verso le pari opportunità si rispecchia nei principi della CDOS in materia di politica in favore delle persone disabili²⁰ e in un documento di lavoro sempre della CDOS sullo stesso argomento.²¹ I principi pongono al centro della politica in favore dei disabili la protezione dei diritti delle persone con disabilità e le pari opportunità in tutti gli ambiti della vita. Tra i campi d'intervento considerati particolarmente rilevanti per l'ulteriore sviluppo della politica (cantonale) in favore dei disabili, il documento di lavoro cita le offerte di assistenza, il mercato del lavoro, il passaggio dalla scuola alla formazione professionale e dall'età AI all'età AVS, la garanzia della qualità negli istituti, il personale specializzato e il sistema di finanziamento. Le sfide che un orientamento alle pari opportunità e ai diritti delle persone con disabilità rappresentano per la politica cantonale in favore dei disabili sono identificate in particolare nelle offerte abitative e di assistenza e nel lavoro. Il documento di lavoro sottolinea il carattere trasversale della politica in favore dei disabili e constata che per un suo appropriato ulteriore sviluppo e per la promozione dei diritti e delle pari opportunità delle persone con disabilità è necessaria un'intensa collaborazione tra Confederazione e Cantoni.

Nei campi d'intervento illustrati nel documento di lavoro, a livello cantonale vengono in parte saggiate soluzioni e attuati progetti. Alcuni Cantoni (p.es. Berna e Turgovia) dispongono così di contributi per l'assistenza disciplinati dal diritto cantonale che integrano il contributo versato dall'AI e hanno quale scopo la promozione dell'autodeterminazione, della responsabilità individuale e della partecipazione alla vita sociale (e professionale). Il Cantone di Berna sta testando un sistema orientato al fabbisogno individuale (il cosiddetto finanziamento del soggetto invece dell'oggetto), finanziando inizialmente innanzitutto il fabbisogno di sostegno individuale di adulti con disabilità e soltanto in seconda battuta le istituzioni che forniscono la prestazione. In questo modo, il Cantone attua la sua strategia volta a una maggiore autodeterminazione, una maggiore responsabilità individuale e una maggiore partecipazione alla vita sociale delle persone disabili.

¹⁹ Rapporto del 22 maggio 2013 della CDOS sullo stato dell'attuazione e sugli effetti della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn): [Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen \(IFEG\): Umsetzungsstand und Auswirkungen, Finalisierter Schlussbericht](#) (tedesco, pag. 26 segg.) / [Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides \(LIPPI\): Etat des lieux de la mise en oeuvre et des effets mesurés dans les cantons, rapport finalisé](#) (francese, pag. 25 segg.).

²⁰ 12 principi della CDOS in materia di politica in favore delle persone disabili (tedesco: [www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/12_Leits%C3%A4tze_der_SODK_d.pdf](#), francese: [www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/12_Leits%C3%A4tze_der_SODK_f.pdf](#)).

²¹ CDOS, documento di lavoro sulla politica in favore delle persone disabili, Berna 2013 (tedesco: [www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/2013.09.20_d_def_Grundlagenpapier_zur_Behindertenpolitik.pdf](#), francese: [www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Ueber_die_SODK/Plenarversammlung/JaKo_2013/2013.09.20_f_def_Grundlagenpapier_Behindertenpolitik.pdf](#)).

3.3 Valutazione della LDis nel contesto della politica in favore delle persone disabili

La LDis stabilisce, all'articolo 18 capoverso 3, che la Confederazione valuta periodicamente l'impatto dei suoi provvedimenti sull'integrazione dei disabili. Nel 2014, il DFI ha commissionato una valutazione della LDis, conclusa l'anno successivo. Il 3 dicembre 2015 il Consiglio federale ha preso atto dei risultati, presentati in un rapporto dettagliato.²² I seguenti capitoli espongono i principali risultati e le proposte di miglioramento formulate nella valutazione.

3.3.1 Panoramica dei risultati della valutazione

Nel complesso, la valutazione giunge alla conclusione che, nei settori disciplinati dalla legge sui disabili, quest'ultima ha migliorato la situazione delle persone con disabilità. I progressi più significativi si riscontrano nei trasporti pubblici grazie ai termini per l'adeguamento fissati nella LDis e alla concentrazione di molte competenze a livello federale.²³ Importanti passi avanti sono stati compiuti anche nell'accesso a costruzioni e impianti.²⁴ Il requisito dell'assenza di barriere è diventato più ovvio, soprattutto nel genio civile, cui compete la realizzazione di spazi pubblici accessibili a tutti, e le discussioni si sono concentrate maggiormente sulla ricerca di soluzioni a problemi concreti. Questa oggettivizzazione e la crescente ovvietà che ne consegue si spiegano con il quadro giuridico chiaro che disciplina i due settori in questione. Tuttavia, sia nei trasporti pubblici sia nelle costruzioni e negli impianti, l'eliminazione degli svantaggi non è ancora del tutto ovvia e restano da risolvere alcuni problemi di attuazione specifici. Dall'entrata in vigore della LDis, l'accessibilità ai servizi statali è migliorata, ma è ancora lungi dall'essere ovvia.²⁵ I progressi più evidenti riguardano l'assenza di barriere nei servizi offerti dalla Confederazione (tecnologie dell'informazione e comunicazione), mentre nei servizi di privati la situazione è rimasta praticamente immutata.

La valutazione evidenzia che la LDis ha smosso le acque anche nel settore della formazione postobbligatoria del livello secondario II. Con l'elaborazione di basi sono state gettate fondamenta importanti per la realizzazione concreta di un sistema di formazione inclusivo, nondimeno, l'attuazione su vasta scala della formazione postobbligatoria integrata intesa come compito naturale delle strutture ordinarie è ancora agli inizi. Benché la LDis lo disciplini solo limitatamente agli impieghi offerti dalla Confederazione, il settore del lavoro rimane problematico. Al riguardo, la valutazione osserva che l'obiettivo della LDis di integrare i provvedimenti dell'AI volti a migliorare la partecipazione delle persone con disabilità soprattutto nei settori della formazione e della formazione continua, nonché del lavoro è ancora lungi dall'essere realizzato in modo soddisfacente.

La valutazione indica anche che, a livello cantonale, la LDis non ha praticamente fornito alcun impulso a provvedimenti per la promozione delle pari opportunità delle persone con disabilità – in particolare per il miglioramento dell'accessibilità – al di fuori dei settori da essa esplicitamente disciplinati, mentre a livello federale lo ha fatto solo in misura limitata. Per quanto riguarda le pari opportunità e la partecipazione alla vita sociale, gli effetti della LDis sui provvedimenti per la promozione dell'integrazione professionale e sociale sono stati relativamente scarsi. La valutazione stabilisce che sinora, malgrado importanti sviluppi come l'introduzione

²² Gruppo di lavoro BASS/ZHAW, Valutazione della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili – LDis, rapporto integrale in tedesco (www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download) con sintesi in italiano (www.edi.admin.ch/dam/edi/it/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtkurzfassung.pdf.download.pdf/rapporto_di_valutazione sintesi.pdf), Berna, agosto 2015.

²³ Rapporto sulla valutazione della LDis, pag. 377, con osservazioni anche sulle lacune.

²⁴ Loc. cit.

²⁵ Loc. cit., pag. 378.

del contributo per l'assistenza, in questi settori il diritto alle pari opportunità è stato recepito soltanto per aspetti isolati. In alcuni settori, rileva l'esistenza di discrepanze tra obiettivi e soprattutto provvedimenti della politica di integrazione attuata da Confederazione e Cantoni da un lato, e mandato sulle pari opportunità dall'altro.

Riguardo alle strutture e alle premesse istituzionali si osserva che, a livello federale, per promuovere specificamente l'attuazione della legge sono state stanziare risorse supplementari minime. Oltre all'UFPD e al dipartimento Parità della nuova associazione mantello Inclusion Handicap, non è stata praticamente creata alcuna ampia struttura decentralizzata di servizi specializzati in pari opportunità. I progressi nel radicamento dell'attuazione della LDis nelle strutture ordinarie sono diversi a dipendenza del settore e del Cantone. Se nel settore delle costruzioni e in quello dei trasporti pubblici tale radicamento è in linea di massima realizzato, in quello della formazione l'attuazione sistematica della legge è solo agli inizi. Tra gli uffici federali, molti ottengono buoni voti, mentre tra i Cantoni e le città si ravvisano differenze notevoli. Ciò nonostante, attualmente la maggior parte delle strutture di cooperazione degli attori coinvolti nell'attuazione della LDis è ancora di tipo settoriale e non intersettoriale.²⁶ La valutazione evidenzia inoltre che, complessivamente, il debole inquadramento tematico e istituzionale della LDis nelle strutture di attuazione a livello federale, cantonale e comunale, nonché la sua mancata integrazione in una strategia globale della politica in favore dei disabili ostacoli la sua attuazione e l'ulteriore sviluppo delle pari opportunità delle persone con disabilità.²⁷

In conclusione, si può affermare che, in futuro, i maggiori ostacoli per le persone con disabilità non consisteranno più necessariamente nelle barriere fisiche, bensì nell'accesso paritario a una formazione adeguata e a un'attività lucrativa, nonché al riconoscimento e alla partecipazione alla vita sociale.

Il capitolo seguente illustra in dettaglio le possibilità di intervento che secondo la valutazione contribuirebbero a migliorare l'attuazione del mandato costituzionale. Concretamente, si tratta di provvedimenti negli ambiti radicamento e attuazione, informazione e sensibilizzazione ed esecuzione e in aree tematiche chiave come la formazione e il lavoro.

3.3.2 Radicamento e attuazione

Attualmente, l'attuazione del diritto alle pari opportunità si fonda sul presupposto che tutti gli attori adottino di loro spontanea iniziativa i provvedimenti necessari per promuoverle; di conseguenza, il compito dei servizi specializzati come l'UFPD a livello federale consiste unicamente nel fornire un sostegno agli attori e nel coordinare i vari provvedimenti. Questo approccio si rivela valido laddove esistono chiare disposizioni o responsabilità, mentre mostra i propri limiti laddove la legge concede un ampio margine discrezionale di attuazione e soprattutto nelle interfacce tra vari settori politici. Ciò vale in particolare per il passaggio dalla scuola alla formazione e alla vita professionale, al quale anche l'ulteriore sviluppo dell'AI attribuisce grande importanza.

Per rafforzare il radicamento e l'attuazione della legge, la valutazione raccomanda l'elaborazione di una strategia globale coerente, nella quale si possano inserire le disposizioni della LDis. Tale strategia dovrebbe fissare obiettivi concreti in tutti gli ambiti disciplinati dalla CDPD, nonché definire scadenze e misure organizzative per la loro realizzazione. La valutazione raccomanda inoltre la creazione di responsabilità vincolanti, lo sviluppo delle conoscenze tecniche necessarie, nonché l'istituzione e il rafforzamento di servizi specializzati e di coordinamento intersettoriali a livello federale, cantonale e di singole aree tematiche. Infine, indica che

²⁶ Sintesi del rapporto sulla valutazione della LDis, pag. 43.

²⁷ Rapporto sulla valutazione della LDis, pag. 380.

l'accesso delle persone con disabilità al sistema giudiziario può essere sensibilmente agevolato attraverso servizi specializzati di assistenza o di mediazione (ombudsman) a bassa soglia, nonché servizi di conciliazione e procedure di mediazione ad hoc.

3.3.3 Informazione e sensibilizzazione

Il mandato costituzionale introduce un cambiamento nella percezione della disabilità. Ciò nonostante, la LDis ha contribuito solo in misura limitata all'accresciuta sensibilizzazione e soprattutto all'eliminazione di pregiudizi e stigmatizzazioni. Gli sforzi di informazione compiuti nel quadro della legge non hanno praticamente raggiunto e sensibilizzato né i servizi specializzati e le autorità competenti, né la popolazione, né le persone con disabilità e i loro familiari. Sia i diretti interessati sia i servizi specializzati hanno conoscenze insufficienti delle basi legali. Laddove la LDis prevede disposizioni relativamente concrete, gli attori competenti sono meglio informati, accettano maggiormente il problema e dispongono viepiù delle conoscenze specialistiche necessarie. Nondimeno, i risultati variano notevolmente a dipendenza del settore. La valutazione mostra inoltre che non è sempre facile spiegare a cosa e a chi sia riferita l'attuazione della legge. Inoltre, la comunicazione e la pubblicazione di informazioni positive su esempi di buona pratica si misurano col contagocce.

Pertanto, le possibilità di miglioramento dell'informazione e della sensibilizzazione consistono soprattutto nello sviluppo di una concezione comune delle pari opportunità delle persone con disabilità, in particolare dando sistematicamente maggiore visibilità ai provvedimenti per la promozione delle pari opportunità in atto o futuri. Concretamente, la valutazione cita come possibilità di intervento l'attuazione di misure di sensibilizzazione di ampia portata e la sensibilizzazione delle autorità competenti e degli specialisti. Per poter migliorare le conoscenze dei diretti interessati e degli specialisti sui diritti dei disabili occorre inoltre un lavoro di informazione attivo svolto tenendo presente che tutte le informazioni dovrebbero essere approntate in modo da essere accessibili alle persone con disabilità.

3.3.4 Esecuzione e ulteriore sviluppo

La valutazione della LDis mostra che nei principali settori da essa disciplinati mancano informazioni e dati per poter trarre conclusioni attendibili sull'attuazione della legge e sui suoi effetti. Questa impressione trova conferma nel rapporto sull'attuazione della CDPD. Le informazioni disponibili riguardano innanzitutto le condizioni quadro giuridiche a livello federale e – in misura sensibilmente più limitata – cantonale. Una panoramica sull'attuazione delle disposizioni in questione è per contro possibile solo in singoli settori. Benché dal 2004 la raccolta e la messa a disposizione di dati statistici sulla situazione delle persone con disabilità siano di competenza della statistica federale (art. 3 cpv. 2 lett. d della legge sulla statistica federale, LStat) e, al momento, la statistica sulle pari opportunità delle persone con disabilità pubblici sulla sua pagina Internet più di 80 indicatori e diverse analisi, nel complesso, mancano un controllo costante e una gestione dell'attuazione incentrata su obiettivi concreti e, di conseguenza, anche la possibilità di fissare nel quadro di una strategia globale altri obiettivi il cui grado di raggiungimento possa essere valutato mediante indicatori misurabili. Il rapporto sulla valutazione raccomanda pertanto l'allestimento di un sistema di monitoraggio dell'attuazione della LDis, ossia di uno strumento che consenta di misurare, valutare e ottimizzare l'attuazione della legge e i suoi effetti.

3.3.5 Pari opportunità in aree tematiche chiave

La legge sui disabili menziona esplicitamente l'accesso alla formazione e alla formazione continua così come all'esercizio di un'attività lucrativa come elementi fondamentali della parteci-

pazione delle persone con disabilità alla vita sociale (art. 1 cpv. 2 LDis). Secondo la valutazione, tuttavia, in questi settori il potenziale delle pari opportunità per la partecipazione delle persone con disabilità non è ancora sufficientemente sfruttato. Nel settore della formazione, la sfida nell'attuazione della LDis risiede generalmente nell'ampia autonomia di cui godono i Cantoni malgrado specifiche disposizioni federali o intercantonali, mentre nel settore del lavoro, a ostacolare l'attuazione della LDis è il fatto che quest'ultima disciplina tale settore solo per l'Amministrazione federale.

Nel **sistema educativo**²⁸, per quanto riguarda la presa in considerazione delle competenze e delle esigenze delle persone con disabilità, la LDis ha smosso le acque sia nell'istruzione scolastica di base sia nelle altre formazioni e nelle formazioni continue. La valutazione ha segnalato rilevato un'evoluzione nelle formazioni postobbligatorie del livello secondario II. Grazie agli attori coinvolti e in parte solo indirettamente per effetto di tale legge, con l'elaborazione di basi sono state gettate importanti fondamenta per la realizzazione concreta dell'inclusione delle persone con disabilità. Il tema della compensazione degli svantaggi per queste persone ha manifestamente acquisito importanza e già la semplice affermazione di tale concetto è considerata un successo. L'attuazione su ampia scala della formazione postobbligatoria integrata intesa come compito naturale delle strutture ordinarie è tuttavia ancora agli inizi. Numerose questioni inerenti all'attuazione della compensazione degli svantaggi (p.es. misure di sostegno, procedure di selezione e di ammissione) necessitano di ulteriori chiarimenti. Spesso, i diretti interessati non conoscono i loro diritti e le loro possibilità, e non sempre gli specialisti li informano al riguardo. Per questo motivo, la compensazione degli svantaggi è sovente richiesta solo al momento degli esami finali e le possibilità esistenti non sono sufficientemente sfruttate. Infine, si ravvisano lacune problematiche nel passaggio dalla scuola dell'obbligo a una formazione postobbligatoria e per le persone con scarse possibilità sul mercato del lavoro.

Il **settore del lavoro**²⁹ non era una priorità della valutazione, in quanto disciplinato dalla legge unicamente a livello federale. Nondimeno, nelle interviste, sia i diretti interessati sia gli esperti hanno menzionato ostacoli a diversi livelli, in particolare per quanto riguarda l'accesso al lavoro, il grado di occupazione, la mobilità sul percorso casa-lavoro, nonché le limitate possibilità di sviluppo professionale. Spesso, le persone con disabilità sono confrontate anche con barriere sociali, segnatamente con pregiudizi e conoscenze carenti da parte dei datori di lavoro o dei collaboratori. Gli intervistati hanno citato forti riserve da parte dei datori di lavoro ad assumere persone con disabilità dovute a perplessità sul loro rendimento e a timori nel rapportarsi con esse. Inoltre, la LDis non ha praticamente migliorato né le possibilità di formazione né l'integrazione professionale delle persone con disabilità psichiche o mentali.

La valutazione segnala infine che per il settore del lavoro non sussiste alcun divieto di discriminare o di svantaggiare i collaboratori con disabilità né alcun obbligo di adottare provvedimenti a loro favore, dato che la LDis è applicabile unicamente all'Amministrazione federale. Al contrario, tutti i Paesi³⁰ esaminati nel confronto delle legislazioni contemplano norme sulle pari opportunità nella vita professionale e anche la CDPD prevede, nel settore del lavoro, il radicamento di una tutela dalle discriminazioni esplicita.

Da questo punto di vista, la valutazione propone di estendere il campo di applicazione della LDis all'economia privata e ai rapporti di lavoro cantonali e comunali, di inserirvi un diritto all'eliminazione di svantaggi e all'astensione dal crearne, e di esaminare la possibilità di obbligare le imprese di grandi dimensioni ad attuare misure di promozione e a occupare una certa quota di persone con disabilità (sistema bonus-malus). Cantoni e Comuni devono inoltre svi-

²⁸ Al riguardo vedi rapporto sulla valutazione della LDis, pag. 377.

²⁹ Rapporto sulla valutazione della LDis, pag. 373.

³⁰ Riguardo ai settori «lavoro» e «servizi di privati» disciplinati nella LDis, sono stati analizzati gli ordinamenti giuridici di Germania, Gran Bretagna, Francia, Austria e Stati Uniti.

luppare nel proprio diritto del personale disposizioni equivalenti a quelle della LDis, che obblighino le autorità e le imprese di diritto pubblico ad assumere un numero maggiore di persone con disabilità e ad adottare provvedimenti per la loro integrazione.

4 Politica in favore dei disabili: sfide future e radicamento come compito trasversale

Il divieto costituzionale di discriminazione e più precisamente il mandato legislativo per l'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone con disabilità hanno ampliato il contenuto della politica in favore delle persone disabili, attualmente costituito da misure della politica di integrazione dello Stato sociale e da provvedimenti per la promozione delle pari opportunità o per la garanzia dei diritti delle persone con disabilità. La Costituzione federale e la CDPD, che concretizza il mandato costituzionale di promozione delle pari opportunità, definiscono il quadro della politica in favore dei disabili. Confederazione e Cantoni sono tenuti, nell'ambito delle rispettive competenze, a contribuire a una politica in favore delle persone disabili improntata all'autonomia, alla non discriminazione, alla partecipazione e alle pari opportunità.

Da quando la Costituzione ha ridefinito la base su cui poggia la politica di Confederazione e Cantoni in favore dei disabili, sono stati compiuti importanti passi verso il raggiungimento dell'obiettivo perseguito. Tra questi rientrano segnatamente la LDis e i provvedimenti a essa collegati volti a migliorare le condizioni quadro per le pari opportunità e la partecipazione delle persone con disabilità. Negli ultimi anni, anche l'orientamento dell'Al verso la promozione dell'integrazione è stato rafforzato con diverse misure. A livello cantonale, con l'attuazione, in gran parte conclusa, dei compiti assunti in virtù della NPC nel settore delle istituzioni che promuovono l'integrazione delle persone con disabilità, si constata un maggiore orientamento alle pari opportunità e ai diritti della politica in favore dei disabili. L'attuazione del mandato sulle pari opportunità è tuttavia un compito permanente e con questi primi passi avanti è tutt'altro che conclusa.

Il punto della situazione nella politica in favore delle persone disabili, reso possibile dalla valutazione della LDis e dal primo rapporto della Svizzera sull'attuazione della CDPD, permette di identificare le sfide per il suo ulteriore sviluppo. Da un lato, occorre integrare i dettati costituzionali nei diversi sottosettori – la cui esistenza si fonda sull'ordinamento delle competenze – della politica in favore delle persone disabili, e in particolare rafforzarli e attuarli nella politica di integrazione della Confederazione e dei Cantoni conformemente all'articolo 112b della Costituzione. Dall'altro, bisogna far progredire le pari opportunità in tutti gli ambiti della vita rilevanti per le persone con disabilità al di là dell'attuazione delle disposizioni specifiche della LDis. Ai fini di un mainstreaming della disabilità, occorre che la questione delle persone con disabilità e più precisamente della promozione delle pari opportunità e della partecipazione di tali persone alla vita sociale, pubblica ed economica sia presa in considerazione in diversi ambiti normativi e in diverse sfere di competenza. Affinché ciò sia possibile, è altresì necessario che gli attori della politica in favore dei disabili e l'opinione pubblica sviluppino una concezione comune delle pari opportunità delle persone con disabilità e delle relative esigenze.

Tanto la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni quanto all'approccio basato sul mainstreaming della disabilità implicano che nelle aree tematiche rilevanti si tenga conto dei diritti delle persone con disabilità nel quadro delle competenze e dei provvedimenti ordinari. A tale scopo, occorre tuttavia che le premesse per l'interazione dei vari provvedimenti e per il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti della politica in favore dei disabili vengano migliorate sia nel loro insieme sia in singole aree tematiche. Per questo motivo, oltre a proseguire e a rafforzare i provvedimenti per le pari opportunità delle persone con disabilità in singoli campi di intervento, è altresì necessario radicare la politica in favore delle persone disabili

come compito trasversale intersettoriale e come compito di coordinamento al di là del livello federale. Attualmente, ulteriori provvedimenti, in particolare gli adeguamenti delle basi legali in parte proposti nella valutazione, non costituiscono una priorità, dato che solo nell'ambito della prevista collaborazione tra gli attori coinvolti si potrà valutare se e dove sono necessari.

5 Ulteriore sviluppo della politica in favore dei disabili: campi d'intervento, obiettivi e misure

Obiettivo primario della politica in favore dei disabili è favorire la piena, equa e autonoma partecipazione di queste persone alla vita politica, economica, sociale e culturale. Per realizzare questo obiettivo inteso come compito a lungo termine, occorrerà in una prima fase creare i presupposti affinché la politica in favore delle persone disabili possa essere percepita nel contesto federalistico come un compito e un tema trasversale.

Per questo è importante che sia le parti coinvolte all'interno della Confederazione sia la Confederazione stessa e i Cantoni collaborino tra loro. A livello federale la collaborazione deve assicurare uno scambio costante di informazioni ed esperienze tra le unità amministrative e garantire che l'aspetto delle pari opportunità sia preso in considerazione tempestivamente nell'elaborazione delle misure della Confederazione. A questo proposito occorre tenere conto anche delle possibili discriminazioni multiple, nonché dello scambio di informazioni e della collaborazione con altri servizi attivi nella protezione dalle discriminazioni. A livello verticale la collaborazione è importante soprattutto perché permette a Confederazione e Cantoni di coordinare i rispettivi sforzi e di dare visibilità alle attività in corso. In una prospettiva a più lungo termine, la raccolta e l'elaborazione di informazioni sulle attività consentono di formulare obiettivi comuni e di verificarli costantemente. La collaborazione tra Confederazione e Cantoni favorisce così un'attuazione coerente della politica in favore delle persone disabili.

Oltre alle misure organizzative e istituzionali menzionate per radicare le pari opportunità come compito trasversale, la politica in favore dei disabili deve provvedere affinché l'obiettivo di una partecipazione equa e autonoma di queste persone alla vita sociale in tutti gli ambiti elencati nella CDPD sia raggiunto adottando le misure necessarie. Occorre distinguere tra i temi che possono essere attuati con singole misure o in un determinato settore normativo e quelli, come per esempio il lavoro, la formazione o la capacità di condurre una vita autonoma, che presuppongono una collaborazione interdisciplinare tra diversi attori. Mentre per i primi il mandato di promuovere le pari opportunità può essere attuato in modo continuativo, per i secondi è indispensabile prevedere campi d'intervento prioritari o un procedimento a tappe.

In una prima fase è previsto di dare la priorità all'approfondimento del tema delle pari opportunità nel mondo del lavoro. Questo approfondimento è assicurato da una parte mediante una focalizzazione sul tema delle attività e degli aiuti finanziari dell'UFPD, dall'altra promuovendo e realizzando, d'intesa con gli attori principali e integrando le attività in corso, ulteriori attività nei settori delle pari opportunità e del lavoro. In questo contesto si intende anche rafforzare le misure che la Confederazione può attuare in veste di datore di lavoro.

Affinché la politica in favore dei disabili possa essere ulteriormente sviluppata, il presente rapporto definisce quattro campi d'intervento: uno per l'approfondimento tematico (pari opportunità) e tre per istaurare le condizioni quadro per radicare la politica in favore delle persone disabili come compito trasversale (collaborazione in rete, trasparenza e gestione strategica).

Obiettivo del campo d'intervento «**pari opportunità**» è promuovere in modo specifico la parità in ambiti d'intervento prioritari. Questo obiettivo si aggiunge alle misure già in atto per promuovere le pari opportunità delle persone disabili.

Obiettivo del campo d'intervento «**collaborazione in rete**» è migliorare la collaborazione tra i principali attori a livello federale e cantonale in diversi ambiti della politica in favore delle persone disabili e promuovere il loro coinvolgimento nell'impostazione e nell'attuazione di questa politica. A tale scopo devono essere migliorate in particolare anche le premesse istituzionali e strutturali e rafforzati i relativi strumenti.

Obiettivo del campo d'intervento «**gestione strategica**» è migliorare le possibilità di gestione politica delle misure in atto della politica in favore delle persone disabili (bilancio della politica in favore delle persone disabili, controllo dell'attuazione, definizione di priorità e obiettivi).

Obiettivo del campo d'intervento «**trasparenza**» è rafforzare la visibilità delle misure in atto, migliorare le conoscenze degli interessati sui loro diritti e il sapere degli specialisti competenti, nonché lottare contro i pregiudizi legati alla stigmatizzazione sociale.

Una politica a favore delle persone disabili che preveda questi campi d'intervento può essere sviluppata nel rispetto dell'attuale ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni.

5.1 Campo d'intervento 1: pari opportunità

Il campo d'intervento «pari opportunità» mira a promuovere in modo specifico e proattivo le pari opportunità in ambiti tematici prioritari. Si tratta di riprendere e sviluppare le proposte di miglioramento in aree tematiche chiave (cfr. 3.3.5). In base alla valutazione della LDis e al parere degli attori principali, è soprattutto nel settore del lavoro che vi è non soltanto una necessità, ma anche una possibilità d'intervento da parte della Confederazione. In una prima fase l'accento sarà quindi posto sulle pari opportunità nel mondo del lavoro, a complemento di altre iniziative in questo ambito (Iniziativa sul personale qualificato plus, ulteriore sviluppo dell'AI, Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro); in questo modo si aumenta la possibilità di rafforzare le pari opportunità nel settore del lavoro in modo efficace e in armonia con altre misure. Anche per non anticipare i risultati della conferenza nazionale in programma nel 2017, le misure proposte mirano innanzitutto a rendere nota la portata delle pari opportunità nel lavoro, a illustrare buoni esempi, ad avviare lo sviluppo di misure e strumenti nuovi e a sostenere le iniziative e l'impegno volontario delle parti interessate. In questo contesto si colloca anche l'esame delle raccomandazioni del Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU) previsto nel rapporto del Consiglio federale sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione.³¹

In futuro occorrerà porre l'accento su altri temi; le priorità saranno fissate in stretta collaborazione da Confederazione, Cantoni e privati (v. misure nei campi d'intervento 2-4).

5.1.1 Obiettivi e misure

Obiettivo 1: analizzare e approfondire il tema «pari opportunità e del lavoro»

Finora i datori di lavoro sono riusciti solo raramente a eliminare gli ostacoli all'occupazione delle persone disabili. Un primo obiettivo del campo d'intervento «pari opportunità» è pertanto rendere maggiormente nota l'importanza delle pari opportunità per il settore del lavoro, illustrare le possibilità concrete per eliminare gli ostacoli e nell'avviare una collaborazione più stretta tra i principali attori. Deve inoltre essere rafforzata la funzione di modello della Confederazione in veste di datore di lavoro.

³¹ Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione in adempimento del postulato Naef 12.3543 del 14 giugno 2012 (pag. 23 del rapporto in tedesco).

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Avviare il programma tematico «Pari opportunità e lavoro»** da parte dell'UFPD (*misura 1*): l'obiettivo del programma è ottimizzare l'efficacia della LDis nel mondo del lavoro e contribuire all'eliminazione degli ostacoli all'assunzione di persone con disabilità. Il tema «Pari opportunità e lavoro» e le relative possibilità d'intervento devono essere radicati nell'Amministrazione federale e devono essere rafforzati l'efficacia delle misure e il trasferimento di conoscenze nell'ambito del lavoro. A questo scopo, oltre alle misure per intensificare gli scambi a livello federale, si prevede anche di elaborare le necessarie basi, proporre e diffondere buone pratiche, realizzare progetti propri o sostenere progetti di terzi. Con l'avvio del programma, l'UFPD si focalizza su questo ambito tematico: nello svolgimento di tutti i suoi compiti (informazione, consulenza, attuazione, finanziamento) si concentrerà prioritariamente sul mondo del lavoro. Tuttavia, per un'efficacia ottimale, è fondamentale anche la collaborazione in rete con attori esterni. Il programma deve pertanto servire in particolare a ottenere l'impegno di attori importanti per la promozione delle pari opportunità nel mondo del lavoro. Questo presuppone il sostegno del programma da parte di attori centrali a livello federale e cantonale, delle organizzazioni delle persone con disabilità e delle parti sociali.
- **Rafforzare le misure della Confederazione in veste datore di lavoro** (*misura 2*): la LDis prevede che in quanto datore di lavoro la Confederazione si impegni a promuovere le pari opportunità delle persone disabili nella vita professionale. Questo impegno è circoscritto soltanto alla Confederazione, poiché l'idea era che assumesse una funzione di modello in questo ambito. Benché non avesse preso in esame il settore del lavoro, la valutazione della LDis ha tuttavia chiaramente evidenziato che la speranza che la LDis potesse fungere da esempio anche per i datori di lavoro pubblici e privati è stata delusa. Obiettivo della presente misura è pertanto rafforzare la funzione di modello della Confederazione come datore di lavoro. A questo scopo sarà innanzitutto valutata l'attuazione della LDis da parte della Confederazione in veste di datore di lavoro. Sarà esaminato in che modo quest'ultima adempie il mandato legale di promuovere le pari opportunità nell'ambito dell'impiego. Questa analisi dovrà comprendere un esame dell'efficacia delle misure di integrazione professionale della Confederazione e una verifica della garanzia delle pari opportunità prevista nella LDis (art. 13). La valutazione servirà a illustrare le possibilità di miglioramento a livello federale e a definire ulteriori misure. I risultati, in particolare anche i buoni esempi, saranno poi comunicati attivamente ai datori di lavoro cantonali e privati.

Obiettivo 2: rafforzare l'aspetto delle pari opportunità nelle misure d'integrazione professionale

Un altro obiettivo del campo d'intervento «pari opportunità» è radicare questo aspetto come misura complementare ai provvedimenti per la promozione dell'integrazione professionale. Questo avviene tenendo conto degli aspetti rilevanti per le pari opportunità nel quadro delle misure in corso o previste.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Approfondire i temi rilevanti per le pari opportunità nel quadro della Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro 2017** (*misura 3*): nel 2017 si terranno tre conferenze sulla promozione dell'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro. Lo scopo di queste conferenze sarà di rendere note le possibilità di miglioramento dell'integrazione professionale. Tra i temi discussi rientrerà la politica sociale e della formazione; in questo ambito si intende dimostrare che programmi d'integrazione cantonali coerenti accrescono le possibilità per le persone disabili di entrare e rimanere nel mercato del lavoro primario. Gli esempi previsti

per illustrarne l'attuazione permetteranno in particolare di affrontare e diffondere anche il tema della compensazione degli svantaggi che ostacolano le possibilità di integrazione professionale. Un altro tema sarà l'ambiente di lavoro favorevole alle persone disabili («Disability-Friendly Workspace»). Attraverso l'adeguamento di fattori sociali e strutturali è possibile contribuire a un ambiente di lavoro inclusivo e al miglioramento delle condizioni di accesso delle persone disabili al mercato del lavoro. Quale possibilità concreta di attuazione della presente misura può essere citata la strategia d'integrazione delle persone disabili in seno all'Amministrazione federale. La conferenza nazionale dovrà sfociare nell'elaborazione di un piano direttore che preveda misure concrete per migliorare l'integrazione professionale delle persone disabili nel mercato del lavoro primario. Le misure riguardanti le pari opportunità potranno confluire nel programma «Pari opportunità e lavoro» o completarlo.

- **Tenere conto dell'aspetto delle pari opportunità in altre attività e strumenti per la promozione dell'integrazione professionale (misura 4):** gli aspetti riguardanti le pari opportunità sono integrati, per quanto possibile, in altre attività. A questo proposito va menzionata in particolare l'Iniziativa sul personale qualificato plus. Inoltre si propone di esaminare in che modo le pari opportunità potrebbero essere integrate nella collaborazione interistituzionale (CII).

5.2 Campo d'intervento 2: collaborazione in rete

Per quanto concerne l'attuazione delle pari opportunità delle persone disabili, la valutazione evidenzia una mancanza di coerenza e di strumenti di coordinamento tra i diversi attori coinvolti (cfr. 3.3.2 Radicamento e attuazione). Il tema delle pari opportunità è considerato troppo spesso in modo isolato e decontestualizzato. Il campo d'intervento 2 prevede pertanto un miglioramento della collaborazione tra gli attori. La politica in favore delle persone disabili può essere radicata come un vasto compito trasversale di Confederazione e Cantoni se concepita nel suo complesso in tutte le fasi dei progetti e in tutti i luoghi, e non solo rafforzando la collaborazione tra gli attori. Lo scopo del campo d'intervento 2 è quindi anche quello di coinvolgere maggiormente altri attori di diversi ambiti politici e di promuovere in questi campi l'attuazione sistematica delle pari opportunità. La necessità di un'informazione reciproca e di uno scambio di esperienze si riscontra a livello federale e cantonale e si riflette anche nelle direttive di attuazione nazionale della CDPD (art. 33), che prevede dispositivi di coordinamento nazionali per facilitare l'applicazione delle misure.

5.2.1 Obiettivi e misure

Obiettivo 3: migliorare e istituzionalizzare il coordinamento tra gli attori principali della politica in favore delle persone disabili

Un primo obiettivo del campo d'intervento 2 è quello di collegare meglio e in modo interdisciplinare i servizi cui spettano già oggi competenze centrali nella politica delle pari opportunità e in favore delle persone disabili e di promuovere e istituzionalizzare lo scambio di informazioni ed esperienze. Per questo occorre tenere conto soprattutto delle interfacce a livello orizzontale e verticale. Un rafforzamento della collaborazione permette anche di armonizzare meglio tra loro le attività su piani e ambiti tematici differenti e di promuovere la concezione comune della politica in favore delle persone disabili come compito trasversale.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Rafforzare il coordinamento orizzontale a livello federale (misura 5):** non esiste ancora un coordinamento interdisciplinare che riunisca tutti i servizi federali rilevanti

per la politica in favore delle persone disabili. Il mandato dell'UFPD si limita al coordinamento dei servizi responsabili in modo specifico della promozione delle pari opportunità. Inoltre l'UFPD collabora strettamente con l'UFAS, responsabile dell'assicurazione invalidità. A questo riguardo si propone di estendere il mandato dell'UFPD e di affidargli il coordinamento di tutte le misure della Confederazione in materia di politica in favore delle persone disabili. In questo modo sarà garantito uno scambio di informazioni ed esperienze costante tra i servizi federali e sarà creata la premessa per l'integrazione di altri temi e servizi rilevanti. Poiché la competenza specialistica materiale per i temi della politica in favore delle persone disabili spetta ai singoli dipartimenti e servizi federali, il coordinamento può essere garantito soltanto attraverso il pieno coinvolgimento di questi servizi. Si propone pertanto di istituire un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLI) «Politica in favore delle persone disabili» che sostenga l'UFPD dal punto di vista specialistico. Il GLI assicura una visione d'insieme delle attività della politica in favore delle persone disabili e pertanto una panoramica immediata degli sviluppi significativi da questo punto di vista in tutta l'Amministrazione federale.

- **Rafforzare il coordinamento verticale (misura 6):** Confederazione e Cantoni sono competenti in diversi ambiti politici per temi rilevanti per la politica in favore delle persone disabili che presentano numerosi punti in comune. Tuttavia il coordinamento interdisciplinare tra Confederazione e Cantoni si trova ancora in uno stadio iniziale. Per poter attuare in modo coerente una politica in favore delle persone disabili intesa come compito trasversale, è necessario intensificare ulteriormente la collaborazione tra Confederazione e Cantoni, sulla base, come avviene già oggi, di una collaborazione informale tra i servizi competenti. Tuttavia, vista la portata del tema, questo processo non garantisce il coinvolgimento di tutti i servizi rilevanti. Occorre pertanto esaminare se, diversamente da quanto avviene per altri temi trasversali di Confederazione e Cantoni, come quelli riguardanti la politica dell'infanzia e della gioventù o la politica dell'integrazione, possa essere designato un servizio cantonale come interlocutore della Confederazione per le questioni di politica in favore delle persone disabili. Un tale interlocutore cantonale avrebbe il vantaggio di operare idealmente come interfaccia con altri attori cantonali e comunali e pertanto potrebbe favorire il coordinamento orizzontale nei Cantoni. La questione sarà approfondita ulteriormente insieme ai Cantoni.

Obiettivo 4: promuovere il coinvolgimento di nuovi attori di diversi ambiti politici e in particolare anche delle persone disabili

La politica in favore delle persone disabili concepita come compito trasversale riguarda numerosi attori di diversi ambiti politici. Secondo questo obiettivo, occorre coinvolgere maggiormente queste persone nell'impostazione e nell'attuazione della politica in favore dei disabili. Per promuovere questo aspetto sono adottate nuove misure e potenziate quelle già in atto. Come base per una politica coerente è indispensabile che i servizi interessati, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni, siano coinvolti nella sua attuazione.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Tenere conto dell'aspetto delle pari opportunità nelle misure federali (misura 7):** i diritti delle persone disabili devono essere presi in considerazione in tutte le misure federali che riguardano la politica in favore delle persone disabili. Questo principio non è nuovo, ma è applicato solo in parte. Le misure previste per rafforzare il coordinamento e lo scambio di informazioni a livello orizzontale offrono una base per un coinvolgimento migliore e duraturo. Più una nuova attività è pianificata in anticipo, più facilmente potrà essere considerato l'aspetto delle pari opportunità nella sua realizzazione. Il fatto di conoscere le attività previste, consente di stabilire per tempo se è necessario coinvolgere ulteriori attori. Il GLI «Politica in favore delle persone disabili» dovrebbe permettere di identificare tempestivamente le misure necessarie. Va tenuto conto delle

pari opportunità anche negli aiuti finanziari e nelle indennità con cui sono sostenute le misure specifiche a favore delle persone disabili. Occorre assicurare che i mezzi finanziari impiegati nel quadro delle disposizioni di legge contribuiscano in modo ottimale all'attuazione della politica in favore delle persone disabili promuovendo anche le pari opportunità.

- **Attuare altre misure interdisciplinari (misura 8):** una più stretta collaborazione tra Confederazione, Cantoni e società civile permette di individuare temi comuni. Si propone di avviare regolarmente, negli ambiti prioritari della politica in favore dei disabili, misure comuni e interdisciplinari (programmi, progetti, conferenze). È possibile così promuovere non solo lo scambio di informazioni ed esperienze ma anche lo sviluppo delle competenze specialistiche degli attori attivi nella politica in favore delle persone disabili.

5.3 Campo d'intervento 3: gestione strategica

Come emerge dalla valutazione della LDis, manca un controllo dell'attuazione delle pari opportunità delle persone disabili; lo stesso vale, per ovvi motivi, anche per la politica in favore delle persone disabili in generale. Ne consegue che lo sviluppo di questa politica non può essere perseguito o può esserlo solo in alcuni settori specifici, rendendo più difficile l'individuazione delle sfide e la definizione degli obiettivi. Il presente campo d'intervento concretizza la possibilità di miglioramento, menzionata nella valutazione, con la realizzazione di un monitoraggio per ottimizzare l'attuazione della gestione strategica della politica in favore delle persone disabili (cfr. 3.3.4 Esecuzione e ulteriore sviluppo). A questo proposito devono essere rilevate in una prima fase le misure già attuate o previste. Questo strumento può inoltre promuovere l'assunzione attiva da parte degli attori centrali (organi decisionali, servizi specializzati e autorità) delle loro competenze e rafforzare la concezione delle pari opportunità delle persone disabili come compito trasversale. A medio termine, uno strumento di gestione strategica opportunamente impostato offre una base per definire obiettivi più ampi per la politica in favore delle persone disabili. Per questo, il campo d'intervento 3 deve essere considerato anche nel quadro dell'attuazione dell'articolo 31 CDPD, in particolare per quanto riguarda la raccolta di informazioni appropriate che consentano di valutarne e migliorarne l'attuazione.

5.3.1 Obiettivi e misure

Obiettivo 5: valutare e promuovere l'attuazione delle pari opportunità

Per raggiungere un'attuazione coerente, la politica in favore delle persone disabili deve poter avvalersi di una base di dati completa e aggiornata. Questo obiettivo prevede in particolare di riunire i dati delle statistiche disponibili allo scopo di ottenere una visione d'insieme delle misure in atto, individuare le lacune principali e creare così la base per la continua verifica dell'attuazione delle pari opportunità. Se possibile, occorre utilizzare i dati già disponibili.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Migliorare la gestione strategica della politica in favore delle persone disabili (misura 9):** la misura prevede che l'UFPD, in qualità di ufficio incaricato del coordinamento (cfr. misura 6), elabori insieme ai servizi federali interessati, ai Cantoni e alle organizzazioni delle persone con disabilità uno strumento di gestione politica sulla base di una panoramica delle attività della politica in favore delle persone disabili. Con questo strumento si intende garantire che le informazioni sulle attività della politica in favore delle persone disabili siano raccolte ed elaborate sistematicamente. Si propone di allestire in un primo momento una panoramica approssimativa di un numero limitato di temi

concentrandosi tuttavia su singoli ambiti prioritari (p. es. il lavoro). A medio termine lo strumento può servire da base per fissare obiettivi comuni in singoli settori specifici. Si propone inoltre di definire indicatori che permettano di documentare le attività della politica in favore delle persone disabili in ambiti rilevanti e osservarne gli sviluppi. Lo strumento può costituire anche un incentivo per l'elaborazione di piani d'azione (classificazione delle misure in ordine di priorità e relativo scadenario) e per l'attuazione proattiva della politica in favore delle persone disabili. Inoltre può fungere da base per sviluppare ulteriormente le rilevazioni di dati in corso (cfr. *misura 10*).

- **Migliorare le basi di dati e decisionali e le loro analisi** (*misura 10*): per l'attuazione della gestione strategica si fa riferimento a dati e statistiche attuali. Questo permette di capire in che modo debbano essere sviluppati ulteriormente gli strumenti disponibili in riferimento alla politica in favore dei disabili. Nello sviluppo di altre raccolte di dati e statistiche importanti in questo ambito, si esamina anche in che misura possa essere migliorata l'utilità per politica in favore delle persone disabili nel suo complesso. Il progetto di documentazione delle decisioni giudiziarie e degli atti normativi rilevanti per le pari opportunità di Confederazione e Cantoni si trova in uno stato già molto avanzato.
- **Tenere conto dell'aspetto delle pari opportunità nell'attività di ricerca** (*misura 11*): per saperne di più sullo stato di attuazione, si fa riferimento alle conoscenze derivanti dall'attività di ricerca della Confederazione. Ciò presuppone che i servizi federali responsabili dei temi della politica in favore delle persone disabili assicurino che nel quadro della loro attività di ricerca, nei mandati di ricerca o nel sostegno alla ricerca di terzi sia tenuto conto in modo adeguato della politica in favore delle persone disabili. Questa misura può essere attuata attraverso il GLI «Politica in favore delle persone disabili».

5.4 Campo d'intervento 4: trasparenza

La valutazione mostra che soprattutto nell'ambito delle pari opportunità le conoscenze degli interessati e dei servizi incaricati dell'attuazione sono limitate e vi è scarsa consapevolezza generale dei diritti delle persone disabili (cfr. 3.3.3 Informazione e sensibilizzazione). Le basi interdisciplinari sono troppo poco conosciute e i buoni esempi troppo poco noti. Inoltre domina un'immagine della disabilità improntata al deficit. Il miglioramento dell'informazione rappresenta quindi un obiettivo centrale e il presupposto di una vasta politica in favore dei disabili. Il campo d'intervento 4 punta a migliorare la visibilità delle misure in atto e la percezione della disabilità, nonché ad accrescere le conoscenze degli interessati e dei servizi competenti. In questo ambito l'accesso senza barriere a Internet ha un'importanza cruciale. Gli obiettivi del campo d'intervento 4 devono essere considerati anche nel quadro dell'attuazione degli articoli 8 e 9 CDPD che garantiscono lo sviluppo della consapevolezza da parte della società, il rispetto dei diritti e della dignità delle persone disabili e l'accessibilità alle informazioni.

5.4.1 Obiettivi e misure

Obiettivo 6: divulgare le misure in atto

Questo obiettivo prevede di migliorare l'informazione sulla politica in favore delle persone disabili, divulgare le relative conoscenze e contribuire così a promuovere la competenza in materia di politica in favore dei disabili. D'altra parte vanno presi in considerazione anche i provvedimenti già in atto e gli esempi di buona prassi che ne illustrano l'attuazione.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Rendere accessibili ed elaborare le informazioni disponibili** (*misura 12*): per mostrare la portata della politica in favore dei disabili, rendere visibili i buoni esempi di promozione dei diritti delle persone con disabilità e proporre ulteriori misure, è proposta la creazione di una piattaforma informativa e di un portale sulla politica in favore delle persone disabili. Illustrando le basi e le attività in corso, la piattaforma permette di concretizzare gli obiettivi dell'informazione e della sensibilizzazione senza che sia necessario intraprendere ulteriori campagne. Si propone di fornire gradualmente una panoramica delle misure in tutti gli ambiti rilevanti della politica in favore delle persone disabili. La base per questo obiettivo è offerta dal bilancio delle attività previsto nel quadro dell'elaborazione di uno strumento di gestione strategica (cfr. *misura 6*). Negli ambiti definiti prioritari da Confederazione e Cantoni, questo tipo di piattaforma può assicurare l'accesso a informazioni dettagliate. La realizzazione e la gestione della piattaforma presuppongono, dal punto di vista dei contenuti, la collaborazione di Confederazione e Cantoni. Si propone pertanto che l'UFPD esamini attentamente insieme ai Cantoni la possibilità di realizzare una piattaforma informativa.

Obiettivo 7: rafforzare l'accessibilità

Nella società dell'informazione, l'accesso senza barriere ai nuovi servizi di informazione e comunicazione ha un'importanza decisiva. L'inclusione digitale («E-Inclusion») consente alle persone disabili di accedere alle informazioni e usufruire dei servizi. Vista la forte presenza delle TIC in tutti gli ambiti della vita, l'inclusione digitale è anche una premessa essenziale per la partecipazione delle persone disabili al mondo del lavoro e al settore della formazione. Un secondo obiettivo del campo d'intervento 4 è quindi il rafforzamento dell'inclusione digitale.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Proseguire l'attività della Segreteria per l'accessibilità elettronica** (*misura 13*): per l'attuazione del piano d'azione «Accessibilità elettronica 2015-2017», il Consiglio federale ha deciso di istituire in seno al DFI (UFPD) una Segreteria per l'accessibilità elettronica. La Segreteria è responsabile dell'attuazione del piano d'azione, in particolare dell'elaborazione di raccomandazioni e mezzi ausiliari che permettano di integrare nei processi e nelle strutture ordinarie i requisiti dell'accessibilità elettronica. Inoltre consiglia, coordina e sostiene i dipartimenti e le unità amministrative della Confederazione nelle questioni dell'accessibilità elettronica. L'attuazione del piano d'azione procede come previsto: un rapporto sulla garanzia della qualità e la realizzazione di una base per l'attuazione dei requisiti di accessibilità elettronica nei dipartimenti hanno rappresentato le tappe principali nel 2016. Il rapporto sulla garanzia della qualità del gruppo di lavoro interdipartimentale «Internet senza barriere» giunge alla conclusione che il proseguimento dell'attività della Segreteria per l'accessibilità elettronica è fondamentale non solo per attuare il piano d'azione, ma anche per assicurare in modo duraturo le competenze dell'Amministrazione federale in materia di accessibilità elettronica. A tale scopo è necessario mettere a disposizione di tutti i dipartimenti le relative conoscenze specialistiche e assicurare il coordinamento centralizzato dei diversi progetti di accessibilità elettronica nell'Amministrazione federale. Nell'ambito della politica in favore delle persone disabili, la Segreteria ha inoltre il compito di garantire la presa in considerazione dei temi di accessibilità elettronica nello sviluppo e nello svolgimento di programmi e progetti per promuovere le pari opportunità e di mettere a disposizione di autorità e privati le esperienze e gli strumenti della Confederazione.

Obiettivo 8: fare opera di sensibilizzazione e promuovere un'immagine positiva delle persone disabili

Le persone disabili continuano a essere confrontate con pregiudizi e immagini negative: una situazione cui bisogna opporsi. Questo obiettivo prevede in particolare di superare la concezione improntata al deficit, in favore di una concezione che metta in risalto le competenze.

Le misure previste per raggiungere questo obiettivo sono:

- **Rafforzare il coinvolgimento delle persone disabili nella comunicazione** (*misura 14*): le persone disabili devono essere maggiormente coinvolte nelle misure di comunicazione. Tutti i servizi federali che svolgono attività di comunicazione e soprattutto realizzano campagne sono invitati a rappresentare le persone disabili come parte integrante della società. Questo obiettivo deve essere raggiunto nel quadro delle misure di comunicazione previste. La pianificazione tempestiva di questi provvedimenti è assicurata dal GLI «Politica in favore delle persone disabili».
- **Orientare maggiormente le strategie della comunicazione verso un approccio basato sulle competenze** (*misura 15*): le attività di comunicazione che divulgano obiettivi della politica in favore delle persone disabili devono essere sfruttate maggiormente per promuovere una percezione positiva delle persone disabili. Le informazioni della piattaforma appena descritta (cfr. *misura 13*) possono contribuire a modificare l'immagine delle persone disabili impregnata spesso di pregiudizi. Inoltre anche nelle misure di comunicazione della Confederazione previste occorre fare attenzione a non veicolare un'immagine improntata al deficit. L'efficacia di questi provvedimenti può essere rafforzata se anche le organizzazioni delle persone con disabilità veicolano, nelle loro campagne di informazione e sensibilizzazione finanziate dalla Confederazione, un'immagine delle persone disabili orientata alle competenze.

6 Tappe successive

Dopo la presa d'atto del Consiglio federale del presente rapporto, il DFI istaurerà un dialogo con le associazioni e i Cantoni sulle misure proposte. La Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro si presta come piattaforma ideale per discutere le misure riguardanti il tema «Pari opportunità e lavoro». Sulla base dell'esito di questo dialogo, il DFI elaborerà una nuova versione del presente rapporto che sottoporrà al Consiglio federale nell'autunno del 2017.

7 Conclusioni

La principale sfida posta all'ulteriore sviluppo della politica in favore delle persone disabili consiste nel radicare le pari opportunità come tema trasversale. Questo significa che nello svolgimento dei loro compiti la Confederazione e i Cantoni devono tenere conto in modo sistematico dell'aspetto delle pari opportunità.

Questo presuppone che Confederazione e Cantoni collaborino maggiormente nell'attuazione della politica in favore delle persone disabili. Una collaborazione più intensa non agevola soltanto il coordinamento delle misure attuate da Confederazione e Cantoni nei rispettivi ambiti di competenza, ma consente anche di tenere conto per tempo dell'aspetto delle pari opportunità in numerosi ambiti della vita e settori normativi rilevanti per la politica in favore delle persone disabili. Grazie a una collaborazione in rete più intensa tra gli attori e al reciproco scambio di informazioni ed esperienze è inoltre possibile assicurare una maggiore visibilità alle misure in atto, riconoscere le lacune e definire gli obiettivi per l'ulteriore attuazione.

Parallelamente alla promozione delle condizioni quadro è indispensabile radicare maggiormente il mandato costituzionale sulle pari opportunità in determinati ambiti tematici. Per l'ulteriore sviluppo proposto è stato scelto un tema fondamentale per misurare la disponibilità della società ad accettare le persone con disabilità: il lavoro.³² È soprattutto nel settore del lavoro che vi è non soltanto una necessità, ma anche una possibilità d'intervento da parte della Confederazione. Il rafforzamento delle condizioni quadro e in particolare il previsto rafforzamento della collaborazione in rete tra gli attori e della gestione strategica permettono di riconoscere in quali ambiti tematici è necessarie promuovere in un prossimo passo le pari opportunità.

Lo scopo perseguito con le misure proposte è di istaurare le basi per una politica in favore delle persone disabili proattiva, completa e coerente e contribuire così in una prospettiva a lungo termine ad attuare ulteriormente la CDCD.

³² Cfr. messaggio sulla LDis, FF 2001 1477, pag. 1487

Allegato: quadro d'insieme delle misure

Campo d'intervento 1: pari opportunità

Obiettivo 1: analizzare e approfondire il tema «pari opportunità e lavoro»

Misura 1: avviare il programma tematico «Pari opportunità e lavoro»

Misura 2: rafforzare le misure della Confederazione in veste di datore di lavoro

Obiettivo 2: rafforzare l'aspetto delle pari opportunità nelle misure d'integrazione professionale

Misura 3: approfondire i temi relativi per le pari opportunità nel quadro della Conferenza sulla promozione dell'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro 2017

Misura 4: integrare l'aspetto delle pari opportunità in altre attività o iniziative in favore dell'integrazione professionale

Campo d'intervento 2: collaborazione in rete

Obiettivo 3: migliorare e istituzionalizzare il coordinamento tra gli attori principali della politica in favore delle persone disabili

Misura 5: rafforzare il coordinamento orizzontale a livello federale

Misura 6: rafforzare il coordinamento verticale

Obiettivo 4: promuovere il coinvolgimento di nuovi attori di diversi ambiti politici e in particolare anche delle persone disabili

Misura 7: tenere conto dell'aspetto delle pari opportunità nelle misure federali

Misure 8: attuare altre misure interdisciplinari

Campo d'intervento 3: gestione strategica

Obiettivo 5: valutare e promuovere l'attuazione delle pari opportunità

Misura 9: migliorare la gestione strategica della politica in favore delle persone disabili

Misura 10: migliorare le basi di dati e decisionali e le loro analisi

Misura 11: tenere conto dell'aspetto delle pari opportunità nell'attività di ricerca

Campo d'intervento 4: trasparenza

Obiettivo 6: divulgare le misure in atto

Misura 12: rendere accessibili ed elaborare le informazioni disponibili

Obiettivo 7: rafforzare l'accessibilità

Misura 13: proseguire l'attività della Segreteria per l'accessibilità elettronica

Obiettivo 8: fare opera di sensibilizzazione e promuovere un'immagine positiva delle persone disabili

Misura 14: rafforzare il coinvolgimento delle persone disabili nella comunicazione

Misura 15: orientare maggiormente le strategie della comunicazione verso un approccio basato sulle competenze