



Politica in favore delle persone disabili

Rapporto del Consiglio federale del 9 maggio 2018

Indice

1	Compendio	4
1.1	Sintesi in linguaggio semplificato	4
1.2	Sintesi	9
2	Introduzione	10
2.1	Mandato	11
2.2	Procedimento e struttura del rapporto	12
3	Stato della politica in favore delle persone disabili in Svizzera	13
3.1	Basi legali e competenze	14
3.1.1	Orientamento della politica in favore dei disabili.....	14
3.1.2	Competenze di Confederazione e Cantoni.....	14
3.2	Situazione attuale nei principali settori	16
3.2.1	Costruzioni e impianti.....	16
3.2.2	Trasporti pubblici.....	18
3.2.3	Prestazioni e comunicazione.....	20
3.2.4	Formazione.....	22
3.2.5	Lavoro e occupazione.....	26
3.2.6	Salute.....	29
3.2.7	Vita autodeterminata.....	30
3.2.8	Partecipazione politica.....	32
3.2.9	Partecipazione a cultura, attività del tempo libero e sport.....	34
3.2.10	Gruppi particolarmente vulnerabili.....	36
4	Priorità della politica in favore delle persone disabili 2018–2021: obiettivi e misure proposte	39
4.1	Campo d'intervento 1: «Definire un quadro»	40
4.1.1	Migliorare il coordinamento a livello federale.....	40
4.1.2	Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili.....	41
4.1.3	Coinvolgimento delle persone disabili e delle loro organizzazioni.....	42
4.2	Campo d'intervento 2: «Dare impulsi»	43
4.2.1	Programma «Pari opportunità e lavoro».....	44
4.2.2	Tema prioritario della politica in favore delle persone disabili della Confederazione e dei Cantoni: «Vita autodeterminata».....	50
4.2.3	Abbattimento delle barriere e digitalizzazione.....	51
4.3	Campo d'intervento 3: «Rendere visibile l'attuazione»	53
4.3.1	Quadro d'insieme della politica in favore delle persone disabili.....	53
4.3.2	Approfondimento selettivo mediante monitoraggio.....	54
5	Conclusioni	55

1 Compendio

1.1 Sintesi in linguaggio semplificato

In Svizzera ci sono ancora persone che **non** possono decidere da sole.
E ci sono persone che **non** possono partecipare sempre
alla vita della società.

Questa situazione vale soprattutto per le persone con disabilità.

In Svizzera la situazione per le persone con disabilità è diventata migliore.
Ma ci sono ancora **barriere**.

Una barriera è un ostacolo.

Una barriera è qualcosa che blocca il cammino.

In Svizzera ora c'è
un nuovo **rapporto sulla politica in favore delle persone disabili**.

Politica in favore delle persone disabili vuole dire:

Così vogliono vivere insieme le persone disabili
e le persone non disabili.

Nel rapporto c'è scritto:

Le persone con disabilità possono sempre partecipare
alla vita della società.

Cosa vuole il rapporto sulla politica in favore delle persone disabili

Il rapporto sulla politica in favore delle persone disabili vuole la stessa cosa della **Convenzione sui diritti delle persone con disabilità**.

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è un contratto tra diversi Paesi.

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità dice:

- Tutte le persone possono decidere da sole.
- Tutte le persone possono partecipare alla vita della società.
Per esempio a scuola.
O nel tempo libero.
O nella politica.
- Questo vale anche per le persone con disabilità.

Disabili per via della società

2 cose rendono una persona disabile:

1. La situazione personale

Una persona è disabile per via della situazione personale.

Per esempio, se non può camminare.

Allora ha bisogno di una sedia a rotelle.

2. Cose della società

Una persona diventa disabile anche per via della **società**.

Una società è un gruppo di persone.

Nel rapporto sulla politica in favore delle persone disabili questo gruppo sono le persone in Svizzera.

Le cose della società sono per esempio:

- Quando il bus **non ha** il pianale ribassato.
- Quando al cinema **non c'è** l'ascensore per la sedia a rotelle.
- Quando un testo è scritto in lingua difficile.

Dobbiamo fare meglio diverse cose

Per tanto tempo abbiamo migliorato solo la situazione personale.

Il rapporto sulla politica in favore delle persone disabili dice:

Dobbiamo migliorare anche le cose della società.

Per fare questo tutti devono aiutare:

- La **Confederazione** e i **Cantoni**
devono **lavorare meglio insieme**.
- **Gli uffici della Confederazione e dei Cantoni**
Per esempio l'Ufficio della sanità pubblica.
O l'Ufficio dei trasporti pubblici.
Tutti loro devono **sapere più cose** sulle persone con disabilità.

Abbiamo bisogno anche di **nuove idee**.

Queste idee ci fanno vedere:

Come possiamo migliorare i diritti delle persone con disabilità.

Vogliamo fare meglio queste cose

Vogliamo migliorare le cose della società.

Per fare questo abbiamo deciso **3 temi**.

Chiamiamo questi temi **campi di intervento**.

Un campo di intervento è dove si fanno dei cambiamenti.

Campo di intervento 1: Definire un quadro

Facciamo in modo che succede questo:

Le persone della politica in favore dei disabili fanno conoscenza.

Queste persone parlano insieme di cose importanti.

Parlano insieme di cosa possono fare meglio per le persone con disabilità.

Anche le organizzazioni per le persone con disabilità aiutano.

Così la Confederazione e i Cantoni possono lavorare meglio insieme.

Campo di intervento 2: Dare impulsi

Un **impulso** è una spinta che aiuta a fare cosa si vuole.

Dare impulsi significa:

Dire la cosa che è più importante da fare.

Per noi la cosa più importante è:

- Tutte le persone possono lavorare.
- Tutte le persone possono decidere da sole come vogliono lavorare.
- Tutte le persone possono leggere e capire le informazioni importanti.
Per esempio le informazioni su Internet.

Settore di intervento 3: Rendere visibile l'attuazione

Attuazione vuole dire:

Cambiare qualcosa.

Noi vogliamo fare vedere:

Le persone della politica in favore dei disabili hanno cambiato delle cose.

Tutte le persone devono vedere il miglioramento.

Per questo raccogliamo le informazioni.

Queste informazioni fanno vedere a tutte le persone:

Queste cose sono diventate migliori.

Per finire

Vogliamo migliorare questo:

- Le persone con disabilità possono conoscere i propri diritti.
- Le persone con disabilità possono decidere da sole come vogliono vivere.
- Le persone con disabilità possono usare le proprie **competenze**:
Una competenza è una cosa che si sa fare bene.

1.2 Sintesi

In Svizzera, non tutte le persone disabili hanno la possibilità di partecipare a tutti gli effetti e in modo autonomo alla vita della società. Negli ultimi anni, l'attenzione alle loro esigenze è migliorata. Ma non sono ancora state eliminate tutte le barriere che impediscono la loro piena partecipazione alla vita della società e la valorizzazione delle loro competenze specifiche. In analogia alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), il presente rapporto formula quale obiettivo generale della politica in favore delle persone disabili la loro piena e autonoma partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale.

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. La politica in favore delle persone disabili non è dunque più (esclusivamente) una politica sociale, bensì un compito che coinvolge l'intera società e che tocca trasversalmente diversi ambiti. Per creare una società integrativa ci vuole l'impegno di tutti.

Premesse indispensabili per una politica delle persone disabili coerente sono un coordinamento ancora più capillare e una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni anche a livello di contenuti. Fondamentale importanza rivestono lo scambio regolare di informazioni ed esperienze e il miglioramento dei dati disponibili. Vanno inoltre migliorate la sensibilizzazione degli organi competenti dell'attuazione dei diritti delle persone disabili e le loro conoscenze in materia. Tuttavia, è soprattutto necessario dare impulsi in campi d'intervento prioritari.

Nei prossimi anni, l'obiettivo della politica in favore delle persone disabili di Confederazione e Cantoni sarà avviare una stretta collaborazione tra gli attori coinvolti, dare impulsi in campi d'intervento prioritari e rendere visibile l'attuazione. Sono previsti tre campi d'intervento.

Nel campo d'intervento «Definire un quadro» è migliorata la collaborazione a livello istituzionale. Saranno messe in contatto e dove necessario appositamente perfezionate strutture di coordinamento già operative. Sono previsti il rafforzamento dei contatti tra gli organi federali competenti e tra la Confederazione i Cantoni e un maggior coinvolgimento delle organizzazioni d'aiuto ai disabili. Nel campo d'intervento «Dare impulsi» sono definiti settori tematici prioritari. In un primo passo l'accento sarà posto sui temi «pari opportunità e lavoro» e «vita autodeterminata». In considerazione della crescente digitalizzazione, saranno inoltre attuate ulteriori misure per promuovere l'accessibilità della comunicazione. Il campo d'intervento «Rendere visibile l'attuazione», infine, getta le basi per un quadro d'insieme e una verifica dell'attuazione della politica in favore delle persone disabili. I dati necessari saranno raccolti trasversalmente ai diversi settori e quindi analizzati. A complemento del quadro d'insieme, è previsto un monitoraggio dettagliato dei settori principali.

Le misure proposte creano le basi per una politica in favore dei disabili proattiva, dettagliata e coerente. Grazie ad esse, le persone disabili potranno esercitare appieno i propri diritti, sviluppare il proprio potenziale e partecipare autonomamente alla vita sociale.

2 Introduzione

In Svizzera, non tutte le persone disabili hanno la possibilità di partecipare a tutti gli effetti e in modo autonomo alla vita della società. Negli ultimi anni sono stati tuttavia compiuti passi importanti verso la piena realizzazione dei loro diritti: l'accresciuta accessibilità conseguita grazie agli impulsi dati dalla legge sui disabili, il rafforzamento dell'approccio integrativo nell'assicurazione per l'invalidità e la sempre maggiore presa in considerazione delle esigenze individuali nelle offerte di alloggi e di sostegno hanno contribuito a migliorare la situazione delle persone con disabilità. Ma non sono ancora state eliminate tutte le barriere che impediscono la loro piena partecipazione alla vita della società e la valorizzazione delle loro competenze specifiche. Questo non porta soltanto alla loro emarginazione, ma ha anche la conseguenza che il loro potenziale resta inutilizzato e il loro contributo all'eterogeneità della società non viene debitamente riconosciuto. E non da ultimo questa situazione causa anche costi evitabili.

I motivi per cui permangono ancora ostacoli sono molteplici. In parte sono da ricondurre all'idea di disabilità, ancora oggi molto diffusa, associata soprattutto alle limitazioni e non alle competenze ed esigenze dei disabili. In questo modo il potenziale delle persone disabili non viene visto come un valore aggiunto e l'accento è posto sull'assistenza e non sulla promozione delle pari opportunità, dell'autonomia e della partecipazione.

Un altro motivo è da ricercare nell'eterogeneità delle forme di disabilità e nel fatto che la realizzazione delle pari opportunità e dei diritti delle persone disabili è un tema trasversale che riguarda tutti gli ambiti della vita e che andrebbe sempre tenuto presente. Spesso manca questa consapevolezza, soprattutto in ambiti che a prima vista non hanno nulla a che vedere con le persone disabili. E spesso manca semplicemente la conoscenza dei diritti delle persone disabili o l'esperienza necessaria per attuarli.

La Confederazione e i Cantoni (e i Comuni) sono responsabili degli aspetti della politica in favore delle persone disabili che rientrano nella loro sfera di competenza. A causa di questa suddivisione delle responsabilità, in diversi ambiti si rende necessario un coordinamento delle misure federali e cantonali. Una politica in favore delle persone disabili coerente può dunque essere raggiunta soltanto per gradi. Possono tuttavia essere migliorate le condizioni di partenza. Un procedimento a tappe e la definizione di priorità rispondono all'approccio previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità¹. Questa prevede perlopiù disposizioni di carattere programmatico, vale a dire obblighi che gli Stati parte devono attuare progressivamente nel quadro dei loro mezzi².

In analogia alla CDPD, il presente rapporto formula quale obiettivo generale della politica in favore delle persone disabili la piena e autonoma partecipazione alla vita politica, economica, sociale e culturale di queste ultime. La CDPD, cui la Svizzera ha aderito nel 2014, valorizza l'eterogeneità della società attribuendole un valore sociale ed economico, riconosce la disabilità in quanto parte della diversità umana e si distanzia dalla concezione di disabilità fondata sulla nozione di menomazione. In questo senso considera la partecipazione delle persone con disabilità un arricchimento per la società. Per concretizzare una politica in favore delle persone disabili che rifletta lo spirito della CDPD bisogna pertanto puntare sull'apertura delle strutture sociali alle persone disabili e sull'abbattimento delle barriere che ancora ostacolano la valorizzazione del loro potenziale.

¹ Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (CDPD; RS 0.109), entrata in vigore per la Svizzera il 15 maggio 2014

² Messaggio del Consiglio federale del 19 dicembre 2012 concernente l'approvazione della Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità, FF 2013 575, pag. 582

Per creare una società integrativa ci vuole l'impegno di tutti. In altre parole, l'attuazione della politica in favore delle persone disabili deve essere vista come un compito permanente di Confederazione, Cantoni, Comuni ed enti privati.

Il presente rapporto illustra quali premesse sono necessarie per avvicinarci ulteriormente all'obiettivo di un accesso paritario per tutti. Con le misure proposte, la Confederazione intende dare un impulso alla progressiva apertura della società, creare il quadro necessario per attuare questa politica e porre l'accento su temi prioritari. Inoltre intende garantire una migliore visibilità dell'attuazione per tutte le parti coinvolte.

2.1 Mandato

Sulla base dei risultati della valutazione della legge sui disabili, il 4 dicembre 2015 il Consiglio federale aveva discusso sulla politica in favore delle persone disabili e incaricato il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di elaborare e illustrare in un rapporto, da sottoporgli entro la fine del 2016, provvedimenti che permettessero di coordinare meglio le misure messe in atto da Confederazione e Cantoni e di integrare più strettamente la promozione delle pari opportunità dei disabili nei settori chiave della politica.

L'11 gennaio 2017, ha preso atto del rapporto sullo sviluppo della politica in favore delle persone disabili³ e incaricato il DFI di discutere con i Cantoni e le associazioni le misure in esso proposte e di presentargli entro la fine del 2017 un nuovo rapporto in merito. L'obiettivo della discussione era principalmente di garantire la coerenza delle misure proposte nel rapporto per promuovere le pari opportunità nel mondo del lavoro con le acquisizioni della Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro⁴, conclusasi alla fine del 2017, e di concretizzare la collaborazione con i Cantoni.

L'obiettivo principale del presente rapporto è di presentare soluzioni che consentano di coordinare le attività svolte ai diversi livelli federali nei settori tematici e giuridici rilevanti per la politica in favore delle persone disabili e di fornire impulsi per lo sviluppo delle pari opportunità delle persone con disabilità in campi d'intervento prioritari. Non rientra invece nel mandato l'ulteriore sviluppo di settori specifici, in particolare dell'assicurazione per l'invalidità, che è oggetto di un progetto separato, elaborato in parallelo al presente rapporto e che deve ancora essere discusso in Parlamento.

Il 21 marzo 2014 è stato accolto il postulato 13.4245 «Una strategia coerente per le pari opportunità delle persone con disabilità», depositato dal consigliere nazionale Christian Lohr, che incarica il Consiglio federale di esporre in un rapporto come intende sviluppare ed attuare una strategia nazionale coerente per la parità delle persone con disabilità sulla base del pertinente diritto svizzero e della Convenzione delle Nazioni Unite in materia. Il presente rapporto consente di adempiere anche questo mandato.

³ DFI, Rapporto dell'11 gennaio 2017 sullo sviluppo della politica in favore delle persone disabili: www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46890.pdf

⁴ Indetta su incarico del Parlamento, la conferenza nazionale ha permesso di individuare, insieme alle organizzazioni nazionali, agli attori dell'integrazione e alle persone direttamente interessate, possibilità concrete per migliorare l'integrazione professionale delle persone disabili: www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/assicurazioni-sociali/iv/grundlagen-gesetze/arbeitsmarktintegration/nationale-konferenz.html

2.2 Procedimento e struttura del rapporto

Come base per il presente rapporto sono serviti il rapporto sulla valutazione della legge sui disabili⁵, 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, adottato dal Consiglio federale nel giugno del 2016⁶.

Su questa base il DFI ha elaborato il rapporto sullo sviluppo della politica in favore delle persone disabili di cui il Consiglio federale ha preso atto nel gennaio del 2017. Il rapporto è stato elaborato insieme ai principali attori della politica in favore delle persone disabili, in particolare la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e l'associazione mantello delle organizzazioni delle persone disabili Inclusion Handicap.

I servizi e le organizzazioni direttamente interessati sono stati integrati anche nel processo di approfondimento e concretizzazione delle misure proposte nel rapporto del DFI. Le misure di ottimizzazione e l'orientamento tematico della collaborazione con i Cantoni sono stati elaborati con la segreteria generale della CDOS e discussi e approvati nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera, al quale sono stati invitati anche altre conferenze intercantonali⁷. La Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro, svoltasi nel 2017, ha offerto l'occasione per approfondire e concretizzare con le autorità e le parti sociali le misure per favorire le pari opportunità nel mondo del lavoro. Il programma «Lavoro e pari opportunità» è stato consolidato con il coinvolgimento di diversi servizi federali (Ufficio federale del personale, Segreteria di Stato dell'economia e Ufficio federale delle assicurazioni sociali), delle parti sociali (Unione svizzera degli imprenditori, Travail.Suisse e Unione sindacale svizzera) e di Inclusion Handicap.

Il rapporto è suddiviso in due parti principali: nella prima è fornito, sulla base delle informazioni disponibili, un quadro dello stato attuale della politica in favore delle persone disabili, degli sviluppi in corso e delle sfide ancora da affrontare; nella seconda sono illustrati i temi prioritari nei prossimi anni. Sono inoltre definiti tre campi d'intervento e proposte, per ciascuno di essi, misure volte a creare le necessarie premesse per una politica in favore delle persone disabili coerente di Confederazione e Cantoni e per rafforzare ulteriormente le pari opportunità delle persone con disabilità.

⁵ Gruppo di lavoro BASS/ZHAW, Valutazione della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili – LDis, rapporto conclusivo, versione integrale (in tedesco), Berna, agosto 2015: www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtintegralefassung.pdf.download

⁶ 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

⁷ Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP) e Conferenza dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA)

3 Stato della politica in favore delle persone disabili in Svizzera

Dalla revisione totale della Costituzione federale, le basi costituzionali della politica in favore delle persone disabili sono il divieto di discriminare persone a causa di una disabilità e il mandato conferito a Confederazione e Cantoni di eliminare gli svantaggi nei confronti delle persone con disabilità (art. 8 cpv. 2 e 4 Cost.). Con l'introduzione delle pari opportunità e della partecipazione delle persone con disabilità non solo è stato esteso il contenuto della politica in favore delle persone disabili, ma ne è anche stato modificato l'orientamento. Nel quadro delle loro competenze, Confederazione e Cantoni sono chiamati a contribuire a una politica finalizzata a promuovere l'autonomia, la non-discriminazione, la partecipazione e le pari opportunità delle persone disabili. Questa impostazione della politica in favore delle persone disabili corrisponde ai principi della CDPD⁸, cui la Svizzera ha aderito nel 2014.

Su questa nuova base, sono già stati compiuti importanti passi: con l'entrata in vigore, nel 2004, della legge sui disabili (LDis)⁹, le pari opportunità sono diventate, accanto agli strumenti previsti dal diritto delle assicurazioni sociali, il secondo pilastro della politica d'integrazione della Confederazione¹⁰. La LDis prevede soprattutto misure per garantire l'accessibilità delle infrastrutture (costruzioni e trasporti pubblici) e di certe prestazioni. A questo si aggiunge una più decisa impostazione dell'assicurazione per l'invalidità sull'integrazione professionale e sulla promozione dell'autonomia, per esempio con l'introduzione del contributo per l'assistenza¹¹. Dall'ormai pressoché completa assunzione, nel quadro della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), di nuove competenze nel settore delle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi e della pedagogia speciale, si osserva anche a livello cantonale un maggiore orientamento alle pari opportunità e ai diritti delle persone con disabilità. La LDis chiede a Confederazione e Cantoni ulteriori misure per le pari opportunità delle persone con disabilità (art. 5). Dalla sua entrata in vigore sono state così espressamente considerate anche altre esigenze delle persone disabili in atti normativi settoriali, per esempio nel campo della formazione (legge sulla formazione professionale, legge sulla formazione continua) e della comunicazione (legislazione sulle telecomunicazioni e sulla radiotelevisione). Infine, le pari opportunità sono ora considerate anche nell'elaborazione delle strategie federali, per esempio nel settore dell'inclusione digitale o nel sistema sanitario.

Risulta tuttavia evidente che le esigenze delle persone disabili non sono ancora prese adeguatamente in considerazione in tutti gli ambiti normativi rilevanti per le pari opportunità e la partecipazione, come disposto dalla Costituzione federale e dalla pertinente legislazione. Questo è dovuto in parte al fatto che manca una collaborazione intersettoriale coordinata degli attori coinvolti e in parte al fatto che gli organi competenti non sono sufficientemente sensibilizzati o non conoscono i diritti delle persone con disabilità. Inoltre, spesso sono ancora poco note le correlazioni tra i diversi ambiti rilevanti per le pari opportunità dei disabili e le sfide da affrontare. Infine, in molti settori manca un quadro d'insieme dell'attuazione della politica in favore delle persone disabili e mancano strumenti e dati per la gestione strategica e il controllo.

⁸ V. nota a piè di pagina 1

⁹ Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili, LDis; RS 151.3)

¹⁰ Cfr. il messaggio del Consiglio federale del 22 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, FF 2001 1477, pag. 1533 seg.

¹¹ Art. 42^{quater} segg. legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20), introdotti definitivamente con il primo pacchetto di misure della 6a revisione AI, entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

Create le premesse per il miglioramento dell'accessibilità, Confederazione e Cantoni devono ora radicare questa politica quale compito trasversale intersettoriale che richiede un coordinamento tra i livelli istituzionali e continuare a promuovere le pari opportunità delle persone disabili focalizzandosi su campi d'intervento prioritari. Queste misure vanno ad aggiungersi allo sviluppo specifico di singoli settori della politica in favore delle persone disabili quali l'assicurazione per l'invalidità.

3.1 Basi legali e competenze

3.1.1 Orientamento della politica in favore dei disabili

In origine, con «politica in favore delle persone disabili» s'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'assicurazione per l'invalidità, mentre sul piano cantonale sono incentrati sulla promozione dell'integrazione per mezzo di prestazioni finanziarie versate alle strutture per disabili (case e laboratori 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 un compito che coinvolge l'intera società e che tocca trasversalmente diversi ambiti.

Con la revisione totale del 1999, questa nuova concezione della disabilità – e quindi della politica in favore dei disabili – è stata introdotta esplicitamente 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 conferisce 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 Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)¹² nel 2014 conferma questo nuovo orientamento e contribuisce al contempo alla concretizzazione del mandato costituzionale. Nel messaggio concernente l'approvazione della CDPD¹³, 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 per le persone con disabilità già vincolanti in Svizzera, e agevolando così la ricerca di misure di attuazione e soluzioni migliori.

3.1.2 Competenze di Confederazione e Cantoni

L'attuazione della CDPD spetta alla Confederazione e ai Cantoni nel quadro delle rispettive 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, come pure la partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale delle persone con disabilità, ed esplicita la portata di tali diritti nei suoi principi generali (art. 3) e obblighi generali (art. 4), tra i quali

¹² V. nota a piè di pagina 1

¹³ V. nota a piè di pagina 2

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 CDPD concretizza i diritti umani generali per la situazione specifica delle persone con disabilità in numerosi ambiti giuridici e della vita.

Il mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost., come anche la CDPD, non esigono una modifica delle competenze di Confederazione e Cantoni. La sua attuazione è affidata a Confederazione e a Cantoni nel quadro delle loro attuali competenze. 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. Istituito in virtù dell'articolo 19 LDis, l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), sostiene i competenti servizi della Confederazione nella realizzazione delle pari opportunità delle persone disabili e svolge opera di informazione dell'opinione pubblica. Tra i suoi compiti 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 – e dei provvedimenti di autorità e organizzazioni.

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 o con disabilità. Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), la Costituzione prevede nel dettaglio quanto segue:

- Confederazione e Cantoni si impegnano per garantire le basi essenziali 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'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.). 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.);
- in virtù dell'articolo 112c capoverso 1 Cost., la Confederazione sostiene gli sforzi intrapresi a livello nazionale a favore degli anziani e dei disabili. In conformità all'articolo 74 della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)¹⁴, 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 ai privati. Le organizzazioni di e per i disabili assumono compiti importanti non solo nel quadro del succitato aiuto privato, ma anche in materia di pari opportunità. La CDPD (art. 4 cpv. 3) impegna inoltre esplicitamente a consultare e coinvolgere attivamente le persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni

¹⁴ Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20)

rappresentative nello sviluppo e nell'applicazione della legislazione e delle politiche e negli altri processi decisionali.

3.2 Situazione attuale nei principali settori

La politica in favore delle persone disabili è un compito trasversale e richiederebbe pertanto una visione d'insieme del tema e di tutti i suoi aspetti rilevanti. Ad oggi, tuttavia, questo tipo di approccio in Svizzera è soltanto accennato. Il primo rapporto al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità ha offerto l'occasione di proporre un quadro generale della situazione. Il rapporto mostra tuttavia quanto sia difficile fornire una panoramica significativa che vada al di là della descrizione della situazione giuridica nazionale e dell'attuazione della CDPD in singoli settori.

Nel seguito è esposta la situazione della politica in favore delle persone disabili in Svizzera sulla base delle informazioni disponibili. Nella prima parte sono trattati i principali settori normativi. Dapprima è analizzata la situazione nei tre ambiti prioritari della LDis (costruzioni e impianti, trasporti pubblici e prestazioni). Quindi il rapporto affronta i settori della formazione, del lavoro e della sanità. Successivamente sono illustrate le possibilità partecipative delle persone con disabilità; dapprima è descritto lo stato dell'attuazione in relazione alla possibilità di condurre una vita autonoma, quindi sono proposte riflessioni sulla partecipazione alla vita politica e alla vita sociale in generale. In chiusura, il rapporto si dedica ai temi trasversali dei minori e delle donne con disabilità schizzando, per quanto possibile, le sfide da affrontare e gli sviluppi in atto.

L'esposizione è fondata sulle informazioni attualmente pubblicate. Questo vale in particolare per i dati statistici. Come si osserva costantemente anche in relazione alle sfide imminenti, i dati disponibili non vanno oltre cifre di riferimento isolate e non sono adatti a fornire un quadro completo dello stato d'avanzamento dell'attuazione. Nel presente rapporto sono pertanto utilizzati soltanto a fini illustrativi e non vengono interpretati.

3.2.1 Costruzioni e impianti

Per poter partecipare alla vita sociale in tutti i suoi aspetti, le persone con disabilità devono potersi muovere autonomamente e senza limitazioni di sorta nello spazio pubblico. Il miglioramento dell'accessibilità di costruzioni e impianti è dunque una priorità nella promozione delle pari opportunità delle persone disabili. Secondo dati statistici del 2012, il 31 per cento delle economie domestiche ritiene che la propria abitazione sia facilmente o molto facilmente accessibile per le persone a mobilità ridotta. Ammettendo che ogni economia domestica occupi un'abitazione, ci sono 1,05 milioni di abitazioni accessibili in sedia a rotelle. Viceversa, circa un'abitazione su due non lo è o lo è soltanto molto difficilmente. La stima resta pressoché invariata se nell'economia domestica vive una persona con disabilità o se la persona interpellata stessa è disabile¹⁵. Il Centro per la costruzione adatta agli handicappati stima che il numero di domande di costruzione rilevanti ai sensi della LDis si situi tra 12 000 e 15 000 l'anno¹⁶.

La LDis prevede uno standard minimo a livello nazionale e una migliore applicazione delle pertinenti disposizioni. Mira però anche a un rapporto equilibrato tra la garanzia dell'accessibilità senza barriere e altri interessi legittimi, in particolare sotto l'aspetto della sostenibilità economica. Prevede inoltre che l'accessibilità delle costruzioni e degli impianti sia migliorata

¹⁵ UST, Indagine sui redditi e le condizioni di vita (SILC) 2012, versione dell'11 aprile 2014 (in francese): www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/bien-etre-individuel/logement.html

¹⁶ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 363

gradualmente e nel rispetto della proporzionalità. L'edificazione o il rinnovo soggetti ad autorizzazione di costruzioni o impianti accessibili al pubblico devono tener conto delle esigenze delle persone con disabilità (art. 3 lett. a LDis). Inoltre, gli immobili d'abitazione con più di otto unità abitative e gli edifici con più di 50 posti di lavoro devono essere accessibili alle persone con disabilità (art. 3 lett. c e d LDis). La LDis definisce però anche a quali condizioni l'eliminazione di barriere architettoniche è sproporzionata (art. 11 LDis, art. 6 ODis¹⁷). Tra i fattori che possono limitare l'applicabilità dell'obbligo di adeguamento, la LDis enumera i costi, gli interessi della protezione dell'ambiente o della protezione della natura e del paesaggio e gli interessi della sicurezza del traffico o dell'esercizio. La proporzionalità deve essere valutata in ogni singolo caso. La LDis prescrive uno standard minimo, le normative di alcuni Cantoni ne fissano di più elevati. Elementi importanti delle disposizioni legali sono concretizzati da norme¹⁸.

Per l'attuazione delle pertinenti disposizioni della LDis riveste particolare importanza il diritto edilizio cantonale. Le autorità esecutive sono dunque le autorità cantonali e comunali competenti in materia di costruzioni. Per gli immobili della Confederazione e dei Politecnici federali (PF) sono competenti gli organi incaricati della gestione degli immobili, cioè l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica (UFCL), Armasuisse Immobili e il Consiglio dei PF. I servizi di consulenza per costruzioni senza barriere architettoniche hanno anche un'importante funzione di sensibilizzazione. L'assicurazione per l'invalidità sostiene finanziariamente i servizi di consulenza e può concedere sussidi per adeguamenti individuali, a condizione che siano destinati allo spazio abitabile o alla postazione di lavoro o di formazione¹⁹. Nel quadro della promozione della costruzione di abitazioni, infine, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) definisce le condizioni per il versamento di sussidi alle cooperative per la costruzione di abitazioni, che subordina allo standard dell'adattabilità delle abitazioni di nuova costruzione alle esigenze dei disabili della mobilità²⁰.

Le disposizioni legali sono applicate dalle autorità comunali o cantonali nel quadro della procedura di autorizzazione a costruire. Conformemente allo spirito della legge, nel controllo dell'esecuzione giocano un ruolo importante i diretti interessati²¹, che possono chiedere all'autorità competente o a un tribunale l'eliminazione di svantaggi nell'accesso a costruzioni o impianti. Anche le organizzazioni dei disabili possono interporre ricorso contro un'autorizzazione a costruire.

Sfide e sviluppi

La valutazione della LDis evidenzia gli effetti positivi della legge nel settore delle costruzioni e degli impianti e i progressi compiuti negli ultimi dieci anni. La legge ha contribuito a sensibilizzare gli attori del settore. Nel complesso, la valutazione mostra che dall'entrata in vigore della LDis è migliorata soprattutto la situazione per quanto riguarda gli edifici accessibili al pubblico, in misura minore quella relativa agli immobili aziendali o abitativi²². Secondo il rapporto di valutazione, l'assenza di barriere è diventata più ovvia, soprattutto nel genio civile, cui compete la realizzazione di spazi pubblici accessibili a tutti. La valutazione giunge alla conclusione che

¹⁷ Ordinanza del 19 novembre 2003 sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ordinanza sui disabili, ODis; RS 151.31)

¹⁸ Norma SIA 500 «Costruzioni senza ostacoli» della Società svizzera degli ingegneri e degli architetti (SIA) per le opere dell'edilizia; norma VSS SN 640 075 «Traffico pedonale – Spazio di circolazione senza ostacoli» dell'Associazione svizzera dei professionisti della strada e dei trasporti (VSS) per le opere del genio civile (spazio stradale, vie e piazze)

¹⁹ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 65

²⁰ Ibidem pag. 64 seg.

²¹ Grazie al controllo dell'esecuzione da parte dei diretti interessati si possono evitare allo Stato i costi dei controlli e i relativi oneri amministrativi; messaggio sulla LDis (v. nota a piè di pag. 10), pag. 1477

²² Gruppo di lavoro BASS/ZHAW, Valutazione della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili – LDis, rapporto conclusivo, sintesi, Berna, agosto 2015, pag. 16:
www.edi.admin.ch/dam/edi/it/dokumente/gleichstellung/evaluationsberichtkurzfassung.pdf.download.pdf/rapporto_di_valutazione_sintesi.pdf

in questi settori la parità delle persone con disabilità è già molto più vicina²³. Il miglioramento è riconducibile anche al chiaro quadro legale e alla sua concretizzazione in norme precise che agevolano la pianificazione e creano certezza giuridica.

Il rapporto deplora tuttavia che nel settore edilizio le pertinenti leggi cantonali non prevedano alcun monitoraggio dell'attuazione della LDis e delle prescrizioni per costruzioni adeguate ai bisogni dei disabili. Un fatto che rende più difficile evidenziare tanto i progressi quanto le lacune. Si è constatato inoltre che le disposizioni della LDis non sono attuate in maniera uniforme dalle autorità competenti del rilascio delle autorizzazioni a costruire. I servizi di consulenza per costruzioni senza barriere architettoniche giudicano infine in modo critico il livello d'informazione degli attori privati e delle autorità del settore edilizio²⁴. Oltre che nella rilevazione di dati per l'attuazione, vi è dunque potenziale di miglioramento soprattutto nel settore dell'informazione e della sensibilizzazione, già nella fase precedente la pianificazione o la procedura d'autorizzazione.

3.2.2 Trasporti pubblici

La mobilità illimitata è una condizione essenziale per la partecipazione alla vita sociale. L'abbattimento delle barriere nei trasporti pubblici su strada, su rotaia, via acqua e via aria è dunque uno degli obiettivi centrali della LDis. Oltre ad adeguamenti architettonici e tecnici, questo significa anche rendere accessibili alle persone con disabilità le prestazioni offerte (p. es. accesso privo di gradini per le persone a mobilità ridotta, informazioni ottiche per audiolesi, informazioni acustiche e percorsi tattili per ipovedenti). Secondo i dati disponibili, l'87,9 per cento delle persone con disabilità (il 66,8 % di quelle con forti limitazioni) può utilizzare autonomamente e senza difficoltà i trasporti pubblici. Per le persone senza disabilità, la stessa quota è del 99,4 per cento²⁵.

La LDis prevede l'eliminazione degli svantaggi nella fruizione dei trasporti pubblici e ne fissa l'orizzonte temporale. I sistemi di comunicazione e i sistemi di emissione dei biglietti dovevano essere adeguati alle esigenze delle persone con disabilità entro la fine del 2013. Il termine legale per l'adeguamento dei trasporti pubblici e delle infrastrutture scade alla fine del 2023.

La competenza per i trasporti pubblici è suddivisa tra Confederazione e Cantoni. Per l'infrastruttura del traffico ferroviario e l'autorizzazione di autobus, battelli e impianti a fune è competente l'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Anche per il traffico aereo è competente la Confederazione: l'organo responsabile di garantire aeroporti e informazioni privi di barriere e assistenza gratuita negli aeroporti e da parte delle imprese di trasporto aereo è l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC). Le autorità del genio civile cantonali e comunali sono responsabili dell'adeguamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici nel traffico misto, cioè in particolare delle fermate dei tram e degli autobus.

L'attuazione della LDis è retta da disposizioni esecutive dettagliate²⁶ vincolanti in primo luogo per le imprese di trasporto. Un ruolo molto importante è svolto dall'Unione dei trasporti pubblici

²³ Rapporto di valutazione della LDis, sintesi (v. nota a piè di pag. 22), pag. 57

²⁴ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 357

²⁵ UST, Indagine sulla salute in Svizzera (ISS) 2012 (in francese): www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/participation-societe.html

²⁶ L'ordinanza concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS 151.34) e l'ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS 151.342). Entrambe le ordinanze sono state adeguate con effetto dalla metà del 2016 alle **norme europee** attuative degli standard d'interoperabilità dell'Unione europea per le persone a mobilità ridotta. Per il traffico aereo è determinante il regolamento (CE) n. 1107/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo, entrato in vigore in Svizzera nel novembre del 2009.

(UTP), l'associazione mantello e di categoria di tutte le imprese di trasporti pubblici, che mette a disposizione aiuti per la pianificazione e linee guida²⁷.

In virtù della LDis, le persone con disabilità hanno diritti soggettivi materiali che possono far valere interponendo ricorso. Chi è svantaggiato nei trasporti pubblici può far valere il diritto soggettivo e chiedere l'eliminazione dello svantaggio o la sua rinuncia (art. 7 cpv. 2 e art. 8 cpv. 1 LDis). L'obbligo di adeguamento non è tuttavia assoluto, ma soggetto al principio della proporzionalità (art. 11 e art. 12 cpv. 2 e 3 LDis). La proporzionalità è verificata ponderando gli interessi delle persone con disabilità, delle imprese di trasporto e della collettività nel suo complesso sotto l'aspetto dei costi, della protezione dell'ambiente e del paesaggio e della sicurezza del traffico e dell'esercizio. Se l'adeguamento si rivela sproporzionato, dev'essere offerta un'adeguata soluzione alternativa (art. 12 cpv. 3 LDis), per esempio un Call Center Handicap, assistenti alla mobilità o servizi di trasporto. Soluzioni alternative possono tuttavia essere ordinate soltanto con moderazione e non devono avere risvolti discriminatori.

Nei trasporti pubblici, la maggior parte dei provvedimenti attuativi della LDis sono coordinati con altre ristrutturazioni (mantenimento qualitativo, sicurezza, sviluppo della rete) e finanziati con le risorse ordinarie. Tra il 2004 e il 2023, sono destinati alla realizzazione di provvedimenti attuativi della LDis tra i 2,5 e i 3 miliardi di franchi, cioè circa 150 milioni di franchi l'anno. Per adeguamenti alle stazioni sono necessari complessivamente dai 6 ai 7 miliardi di franchi. Secondo le attuali stime, la somma può essere finanziata con mezzi del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria della Confederazione²⁸. Le imprese di trasporto possono presentare all'unità dell'UFT competente per le questioni della mobilità domande di aiuti finanziari per adeguamenti a costruzioni e veicoli attuativi della LDis che non possono essere realizzati entro il 2023 nel quadro di programmi comunque necessari²⁹.

Sfide e sviluppi

Nel complesso, la valutazione della LDis attesta i maggiori progressi ai trasporti pubblici, soprattutto per quanto riguarda i distributori automatici di biglietti e i veicoli, in misura minore per l'infrastruttura. Nel 2016, il 90 per cento dei sistemi di comunicazione e di emissione dei biglietti era conforme alle disposizioni della LDis. Il rimanente 10 per cento era costituito da situazioni in cui si è rivelato difficile eseguire gli adeguamenti necessari, ma sono state offerte soluzioni alternative. Per quanto riguarda il materiale rotabile, alla fine del 2014 il 70 per cento dei treni rispondeva ai requisiti della LDis.

Nel campo dell'infrastruttura ferroviaria, nel 2016 circa il 35 per cento delle stazioni utilizzate dal 64 per cento dei viaggiatori era accessibile senza barriere. Le infrastrutture meno accessibili erano le fermate degli autobus, soprattutto al di fuori delle città. Tuttavia, mancando un quadro generale dello stato d'attuazione nel settore delle infrastrutture ferroviarie, è difficile valutare i problemi finanziari, la scelta delle priorità e il controllo del rispetto del termine legale dell'attuazione (fine 2023).

Per questa ragione, l'UFT ha deciso di adottare ulteriori misure affinché nelle stazioni le disposizioni della LDis siano attuate nel rispetto della scadenza prevista. Saranno tra l'altro sviluppati una gestione strategica e un sistema di controlling. L'UFT ha elaborato istruzioni di pianificazione per le ferrovie e chiesto loro programmi di attuazione. Nelle istruzioni, le ferrovie sono tra l'altro obbligate a impiegare, per la pianificazione del risanamento delle stazioni, una guida

²⁷ www.voev.ch

²⁸ UFT, Pari opportunità delle persone con mobilità ridotta nei trasporti pubblici: stato dell'attuazione, scheda informativa novembre 2017, pag. 2 seg.

²⁹ Fondi federali del credito speciale «Limite di spesa LDis» 300 milioni di franchi su 20 anni. Entro il 2023, i Cantoni dovranno partecipare alla copertura dei costi supplementari con altri 300 milioni di franchi circa.

alla ponderazione degli interessi dell'UTP³⁰, per stabilire se una ristrutturazione sia proporzionata o se debba essere offerta una soluzione alternativa, per esempio assistenza individuale o – in singoli casi – trasporti alternativi (autobus, tram ecc.). Nel 2018 è previsto un rapporto sullo stato dell'attuazione della LDis.

3.2.3 Prestazioni e comunicazione

L'accesso a prestazioni pubbliche e private è una condizione essenziale affinché le persone con disabilità possano partecipare in modo autonomo e a pieni diritti a tutti gli ambiti della vita. L'accessibilità effettiva delle prestazioni dipende da diversi aspetti, per esempio dalla prossimità geografica o dagli orari d'apertura. Deve essere inoltre data la possibilità di fruire realmente delle prestazioni (accesso a edifici, veicoli o prestazioni on-line, sportelli adeguati alle esigenze dei disabili ecc.). Da rilevazioni statistiche risulta che le persone con disabilità ritengono più spesso difficile o molto difficile accedere alle prestazioni rispetto alle persone senza disabilità (il 34 contro il 24 %). Le prestazioni ritenute meno accessibili sono le cure mediche di base (il 19 % contro l'11 %), seguite dalle prestazioni bancarie (il 16 % contro l'11 %) ³¹.

La LDis attribuisce grande importanza all'accesso alle prestazioni e obbliga la Confederazione e le imprese concessionarie come la Posta o Swisscom a offrire, nei limiti della proporzionalità, prestazioni accessibili senza barriere. Per assicurare l'applicazione delle prescrizioni legali, chi è svantaggiato può chiedere l'eliminazione degli svantaggi. Contrariamente a quanto previsto per l'accesso a costruzioni e impianti e la fruizione dei trasporti pubblici, le organizzazioni non hanno diritto di ricorso. Anche i Cantoni e i Comuni sono tenuti a offrire prestazioni accessibili a tutti, ma non in virtù della LDis, bensì in ottemperanza del divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2 Cost.). Fanno eccezione le prestazioni cantonali attuative del diritto federale (p. es. la gestione del registro fondiario, del registro di commercio e del registro dello stato civile), che come tali sono soggette alle disposizioni della LDis. I privati che forniscono prestazioni al pubblico hanno obblighi meno stringenti. In virtù dell'articolo 6 LDis non devono discriminare i clienti disabili, ma non hanno l'obbligo di offrire prestazioni accessibili a tutti. In caso di discriminazione, i disabili possono adire le vie legali e chiedere un'indennità, che può ammontare al massimo a 5000 franchi. Le organizzazioni dei disabili hanno diritto di ricorso, ma possono chiedere soltanto la constatazione di una discriminazione e non hanno diritto a indennità.

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) schiudono nuove possibilità di partecipazione alle persone con disabilità. Questo vale tuttavia soltanto se le prestazioni necessarie sono accessibili senza barriere. Nella LDis rivestono particolare importanza le prestazioni della Confederazione. Nei rapporti con la popolazione, le autorità federali sono tenute a considerare le esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti (art. 14 cpv. 1 LDis). Con la strategia «Svizzera digitale», il Consiglio federale mira tra l'altro a promuovere le pari opportunità e la partecipazione di tutti in questo campo. Le persone con disabilità sono espressamente citate come gruppo di destinatari³². A livello federale, l'attuazione della strategia è di competenza dell'Ufficio federale delle comunicazioni (UFCOM). Negli anni 2008, 2012 e 2016, la rete «Inclusione digitale in Svizzera» ha adottato piani d'azione che prevedono misure e progetti per la promozione delle pari opportunità delle

³⁰ UTP, Planungshilfe Interessenabwägung BehiG (Ausilio alla pianificazione per la ponderazione degli interessi nell'ambito della LDis, disponibile soltanto in tedesco e francese): www.voev.ch/de/Technik/Themenbereiche-Technik/Planungshilfe-Interessenabwaegung-BehiG

³¹ UST, Accesso delle persone con disabilità alle prestazioni 2012 (in tedesco): www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/gesellschaftliche-teilhabe.assetdetail.256469.html

³² Strategia «Svizzera digitale»: www.bakom.admin.ch/bakom/it/pagina-iniziale/digitale-e-internet/strategia-svizzera-digitale.html

persone con disabilità nel campo delle TIC in diversi settori³³. Il postulato 16.4169 «Ambiente di lavoro inclusivo nell'era della digitalizzazione» chiede un rapporto sulle opportunità e i rischi della digitalizzazione nella prospettiva specifica dell'integrazione professionale delle persone con disabilità. In uno studio in corso si stanno elaborando le basi per dare risposta a queste domande. La «Strategia di e-government Svizzera», adottata dalla Confederazione nel 2007 e successivamente aggiornata nel 2015, prevede per le persone con disabilità la possibilità del voto elettronico³⁴. Nell'aprile del 2017 il Consiglio federale ha deciso di avviare con i Cantoni i lavori legislativi necessari per il passaggio dall'attuale fase sperimentale all'esercizio ordinario.

Le prestazioni on-line delle unità amministrative della Confederazione devono essere accessibili senza barriere (art. 14 cpv. 2 LDis e art. 10 ODis). L'Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC) ha emanato le direttive della Confederazione per l'impostazione di offerte Internet senza barriere. Il piano d'azione «Accessibilità elettronica 2015-2017» del Consiglio federale mirava a migliorare ulteriormente l'accessibilità dei siti Internet della Confederazione. L'obiettivo era di creare i presupposti per l'applicazione sistematica delle pertinenti prescrizioni legali nei processi di lavoro e nelle strutture determinanti. Le disposizioni sull'accessibilità devono essere integrate in tutti i processi e le strutture dell'Amministrazione federale. Con il piano d'azione si è inteso sostenere i dipartimenti e gli uffici nella preparazione di strumenti e nella formulazione di raccomandazioni per l'attuazione dell'accessibilità elettronica. A sostegno del piano è stata istituita la Segreteria per l'accessibilità elettronica³⁵, incaricata di sostenere e consigliare i dipartimenti e gli uffici federali nell'attuazione dell'accessibilità senza barriere delle informazioni e prestazioni offerte tramite Internet.

La promozione delle pari opportunità delle persone con disabilità è prevista anche nel diritto delle telecomunicazioni e nella legislazione sulla radiotelevisione. Secondo l'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST)³⁶, per esempio, i servizi per audiolesi, ipovedenti e persone con difficoltà motorie devono essere gratuiti. Le tariffe di collegamento fatturate per questi servizi non devono inoltre essere discriminatorie rispetto alle altre tariffe³⁷. Dal 1° gennaio 2018, un servizio di intermediazione tramite videotelefonia per audiolesi è parte integrante del servizio universale nel settore delle telecomunicazioni³⁸. La legislazione sulla radiotelevisione prevede l'obbligo di fornire prestazioni per le persone con disabilità³⁹. La società svizzera di radiotelevisione (SSR), che trasmette in tutte le regioni linguistiche, è soggetta a disposizioni più dettagliate⁴⁰. La SSR deve offrire contenuti sottotitolati, in lingua dei segni e con audiodescrizione. Dal 2014 è per esempio possibile visualizzare su Play RSI e tsi.ch i sottotitoli per i programmi che sono stati diffusi alla televisione con sottotitolazione. Inoltre su queste due piattaforme sono offerti anche film di produzione propria con audiodescrizione ed è messa a disposizione una raccolta di video in lingua dei segni. L'ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV)⁴¹ prevede all'articolo 7 che la SSR e le associazioni di disabili interessate stabiliscano in un accordo le prestazioni che devono essere fornite (in particolare l'offerta di contenuti sottotitolati)⁴². L'accordo concluso alla fine del 2017, valido per il periodo 2018–2022, prevede

³³ www.einclusion.ch/it/

³⁴ Strategia di e-government Svizzera:
www.egovernment.ch/it/umsetzung/e-government-strategie/

³⁵ La Segreteria per l'accessibilità elettronica è accorpata all'UFPD.

³⁶ Ordinanza del 9 marzo 2007 sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1)

³⁷ Art. 33 OST

³⁸ Art. 15 lett. e n. 2 OST

³⁹ Art. 7 cpv. 3 legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40); cfr. anche il cpv. 4 secondo la revisione del 26 settembre 2014 FF 2014 6327 e l'art.24 cpv. 3 LRTV per la SSR

⁴⁰ La quota di mercato dei programmi della SSR oscilla tra il 35 e il 40 % in tutte le regioni linguistiche.

⁴¹ Ordinanza del 9 marzo 2007 sulla radiotelevisione (ORTV; RS 784.401)

⁴² È una particolarità svizzera che il 60 % del mercato televisivo sia rappresentato da emittenti estere, come tali non soggette alla LRTV.

che la quota di trasmissioni sottotitolate sia progressivamente portata all'80 per cento. Inoltre, le ore destinate a trasmissioni con audiodescrizione saranno aumentate dalle attuali 450 a 900. Per le trasmissioni con traduzione in lingua dei segni l'obiettivo è di passare dalle attuali 440 a 1000 ore. I costi aumenteranno dagli attuali 9,5 milioni di franchi l'anno ai 17 milioni previsti per il 2022⁴³.

Sfide e sviluppi

Come emerge dalla valutazione della LDis e dal rapporto sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione⁴⁴, la sensibilizzazione all'accessibilità delle prestazioni alle persone con disabilità è spesso ancora carente. Inoltre, mancano sovente l'esperienza e le conoscenze necessarie per garantire l'accessibilità a tutti a costi ragionevoli e in parte anche le risorse per l'attuazione di misure.

Per quanto riguarda le prestazioni informatiche, secondo la valutazione della LDis negli ultimi dieci anni sono stati registrati progressi. Soprattutto da parte della Confederazione e in parte anche dei Cantoni. Le maggiori lacune si riscontrano presso gli offerenti privati. Anche gli studi sull'accessibilità della fondazione «Accesso per tutti»⁴⁵ rilevano che l'accessibilità delle prestazioni informatiche è lungi dall'essere un'ovvietà e che esistono ancora parecchie barriere.

Va dunque migliorata in particolare l'informazione sui diritti e i doveri vigenti. Questo significa che vanno potenziate l'informazione e la sensibilizzazione e diffusi esempi di buona prassi. Inoltre, gli aiuti finanziari della Confederazione per la promozione delle pari opportunità delle persone con disabilità offrono alle organizzazioni la possibilità di sviluppare nel quadro di progetti e rendere noti altri esempi di buona prassi. Va tuttavia considerato che, come emerso dalla valutazione della LDis, la diffusione capillare e l'eterogeneità delle prestazioni rendono praticamente impossibile sviluppare un piano o una strategia che abbracci tutto il settore e che sia in grado di indurre i necessari cambiamenti⁴⁶. L'Amministrazione federale può però continuare a perfezionare l'accessibilità dei propri siti, dando così un segnale a Cantoni ed enti privati.

A livello federale si tratterà dunque di intensificare la promozione dell'accessibilità a nuove prestazioni d'informazione e comunicazione, tenendo conto del costante sviluppo della digitalizzazione e soprattutto estendendola alla mediazione di informazioni in forme accessibili (p. es. linguaggio semplificato o lingua dei segni).

3.2.4 Formazione

Il settore della formazione è particolarmente importante per la promozione dei diritti delle persone con disabilità. Da un lato, a scuola, nella formazione e nella formazione continua vengono trasmesse conoscenze e competenze importanti. Dall'altro, la scuola è un contesto fondamentale per l'integrazione. Per essere integrativo, un sistema di formazione deve essere impostato sull'apprendimento in comune di disabili e non disabili e tener conto delle esigenze particolari delle persone con disabilità. Questo significa tener conto delle competenze e dei bisogni individuali, garantire il sostegno necessario, eliminare le barriere e compensare gli svantaggi. Dalle rilevazioni statistiche sulla pedagogia speciale emerge che la quota di alunni in classi speciali è cresciuta costantemente fino all'inizio degli anni 2000 per poi stabilizzarsi e, a partire

⁴³ La SRG SSR amplia le prestazioni per i disabili sensoriali, comunicato stampa del 4 settembre 2017: www.srgssr.ch/it/news-e-media/news/la-srg-ssr-amplia-le-prestazioni-per-i-disabili-sensoriali/

⁴⁴ Rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione in adempimento del postulato Naef 12.3543 (in tedesco e francese)

⁴⁵ Dal 2004, la fondazione «Accesso per tutti» svolge regolarmente studi sull'accessibilità di importanti pagine Internet svizzere. L'ultimo è del 2016.

⁴⁶ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 227

dal 2006, calare nettamente. La tendenza è ancora in atto. Nel 2008 le classi speciali contavano circa 24 000 alunni, le scuole speciali circa 15 200⁴⁷. Dal 2009 la quota degli alunni con insegnamento speciale si è stabilizzata tra il 4 e il 5 per cento⁴⁸. Per quanto riguarda il livello d'istruzione, nel 2015 i titolari di un diploma di livello secondario II erano l'84,7 per cento tra le persone con disabilità e l'88,9 per cento tra le persone senza disabilità⁴⁹. Nel 2011, al momento della rilevazione il 20,4 per cento delle persone disabili stava seguendo un corso di formazione continua, contro il 28,1 per cento delle persone non disabili⁵⁰.

Il diritto a un'istruzione di base adeguata e gratuita e a una sufficiente istruzione speciale e il divieto di discriminazione previsti dalla Costituzione federale (art. 2 cpv. 2 e 3) offrono un'ampia base per un sistema di formazione integrativo. Per tutti gli offerenti di formazione e formazione continua vale il divieto di discriminazione generale conformemente all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale. Le offerte della Confederazione sono inoltre soggette al divieto di svantaggi nei confronti dei disabili previsto dalla LDis (art. 2 cpv. 4 e 5). Tutte le prestazioni di formazione devono dunque essere impostate in maniera da permettere alle persone con disabilità di fruirne. La LDis contiene inoltre una disposizione sulla scolarizzazione adeguata di bambini e adolescenti con disabilità (art. 20). L'articolo stabilisce che i Cantoni devono provvedere affinché i bambini e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze specifiche e promuoverne l'integrazione nelle scuole regolari mediante forme di scolarizzazione adeguate.

La compensazione degli svantaggi è un tema trasversale comune a tutti i livelli di formazione. L'obiettivo della compensazione degli svantaggi è prevenire o ridurre gli svantaggi degli allievi con disabilità mediante misure individuali. Misure di questo tipo possono trovare applicazione in diversi ambiti, per esempio agli esami d'ammissione o nelle procedure di qualificazione, durante le lezioni o in occasione di compiti, test o esami finali. La compensazione degli svantaggi adegua le condizioni formali di studio e d'esame, ma non modifica gli obiettivi d'apprendimento e formazione⁵¹. Può inoltre prevedere mezzi ausiliari tecnici e assistenza personale, supplementi di tempo nei test o negli esami, adeguamenti nella presentazione dei quesiti o nella forma dell'esame e adattamenti dei locali in cui si tengono i corsi e si svolgono gli esami. A diversi livelli del sistema di formazione sono state elaborate basi per la compensazione sistematica degli svantaggi, per esempio il manuale «Compensazione degli svantaggi per persone con handicap nella formazione professionale» del 2013, che, focalizzato su singoli tipi di disabilità, ne tratta le conseguenze su ammissione, formazione e procedura di qualificazione e propone misure di compensazione specifiche⁵². Anche la raccomandazione numero 7 della Conferenza svizzera degli uffici cantonali della formazione professionale (CSFP) sulla compensazione degli svantaggi è una risposta a casi concreti⁵³. Le raccomandazioni intendono

⁴⁷ UST, Demos. Kinder, n. 4, dicembre 2010:
www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/obligatorische-schule.assetdetail.347519.html

⁴⁸ www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung

⁴⁹ UST, Indagine sui redditi e le condizioni di vita (SILC) 2015, versione del 19 giugno 2017 (in tedesco):
www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/bildungsstand.assetdetail.3962806.html

⁵⁰ UST, Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera (RIFOS), 24 dicembre 2012 (in tedesco):
www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/bildung/weiterbildung.assetdetail.186935.html

⁵¹ www.szh.ch/themen/nachteilsausgleich

⁵² Rapporto «Compensazione degli svantaggi per persone con handicap nella formazione professionale», CSFO, Berna 2013: www.formazioneprof.ch/dyn/24130.aspx

⁵³ Conferenza svizzera degli uffici cantonali della formazione professionale (CSFP) / Commissione Formazione professionale di base (CFPB), Raccomandazione n. 7, Compensazione degli svantaggi, adottata il 17 settembre 2014 dall'assemblea plenaria della CSFP, Berna 2014

contribuire all'uniformazione intracantonale e intercantonale della prassi di compensazione degli svantaggi.

In Svizzera l'istruzione, dalla scuola obbligatoria fino al livello terziario (formazione universitaria e professionale superiore), è un compito dello Stato. In virtù della sovranità cantonale (art. 62 Cost.), la responsabilità principale della scuola obbligatoria (e della pedagogia speciale) è dei Cantoni. Nel settore postobbligatorio (formazione generale, formazione professionale e scuole universitarie) le competenze sono ripartite tra Confederazione e Cantoni.

Istruzione scolastica di base e pedagogia speciale: conformemente all'articolo 19 della Costituzione federale, tutti i bambini, inclusi quelli con disabilità, hanno diritto a una formazione scolastica adeguata alle loro capacità ed esigenze. Questo diritto impegna i Cantoni a offrire un'istruzione scolastica di base sufficiente sul piano qualitativo, geografico e organizzativo e accessibile a tutti i bambini. I bambini e adolescenti con bisogni di sostegno particolari sono scolarizzati in scuole speciali con classi piccole o in classi ordinarie e sostenuti con misure di pedagogia speciale. Conformemente all'articolo 62 capoverso 3 della Costituzione federale, i Cantoni provvedono a una sufficiente istruzione scolastica speciale per tutti i bambini e i giovani disabili fino al compimento del ventesimo anno di età. Dal 2008 i Cantoni hanno l'intera responsabilità (tecnica, giuridica e finanziaria) della pedagogia speciale, che è ora parte integrante del loro mandato pubblico di formazione. È stato inoltre loro conferito il compito di sviluppare sistemi di scuola speciale propri. Nel 2011 è entrato in vigore il Concordato sulla pedagogia speciale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), in cui è stabilito che l'obiettivo per i Cantoni che vi hanno aderito dev'essere una scolarizzazione integrativa e che l'istruzione separata deve costituire un'eccezione. Un elemento importante del Concordato sono gli strumenti comuni, per esempio la procedura di valutazione standardizzata (PVS) per determinare le esigenze individuali. Si intende così garantire che tutti i bambini e giovani con bisogni di formazione particolari siano trattati alla stessa maniera, indipendentemente dal loro luogo di domicilio⁵⁴. Per l'interpretazione dell'articolo 24 CDPD, la Svizzera rinvia alla LDis e alle basi legali dei Cantoni in materia di pedagogia speciale, conformemente alle quali, nel rispetto del benessere e delle possibilità di sviluppo dei minori interessati e tenendo conto dell'ambiente e dell'organizzazione della scuola, le soluzioni integrative vanno preferite a quelle separative. La Svizzera considera pertanto adempite le esigenze della CDPD in materia di educazione.

Al passaggio dalla scuola dell'obbligo alla formazione di livello secondario II, molti Cantoni prevedono offerte di sostegno sotto forma di anni scolastici preliminari alla professione o pre-tirocini. Il Case management Formazione professionale sostiene i giovani nel passaggio a una formazione postobbligatorio ed è competente per la loro integrazione professionale. L'assicurazione per l'invalidità può cofinanziare le formazioni transitorie cantonali preparatorie della prima formazione professionale e il Case management Formazione professionale cantonale.

Formazione professionale e formazione generale di livello secondario II: la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) è l'autorità responsabile dell'intera formazione professionale, in particolare della formazione professionale superiore e della maturità professionale. L'assicurazione per l'invalidità è competente per il finanziamento dei costi supplementari dovuti all'invalidità della prima formazione professionale⁵⁵ di beneficiari di prestazioni AI e per la formazione continua e la riformazione degli assicurati. I giovani, cui l'invalidità rende difficile la scelta della professione, hanno diritto all'orientamento professionale (art. 15

⁵⁴ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 146 seg.

⁵⁵ Oltre ai cicli di formazione aperti a tutti quali le formazioni professionali con certificato federale di formazione pratica (CFP) o attestato federale di capacità (AFC), le scuole medie o gli studi offerti dalle scuole universitarie professionali o dalle università, sono considerati prima formazione professionale anche l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS.

LAI). In determinati casi possono essere adottate anche altre misure previste dalla legge sulla formazione professionale⁵⁶ (p. es. il sostegno individuale speciale)⁵⁷.

Formazione continua: la SEFRI è responsabile dell'intero settore della formazione professionale continua. Può inoltre concedere aiuti finanziari ai Cantoni per promuovere l'acquisizione e il mantenimento delle competenze di base degli adulti (art. 16 LFCo⁵⁸). Questo consente di offrire anche alle persone con difficoltà di apprendimento la possibilità di seguire una formazione continua. Le misure della Confederazione puntano nel limite del possibile a promuovere le iniziative dei Cantoni e del mondo del lavoro con mezzi finanziari o di altro tipo.

Sfide e sviluppi

Il sistema di formazione prende sempre più in considerazione le competenze ed esigenze delle persone con disabilità. Negli ultimi anni ha decisamente acquisito importanza la compensazione degli svantaggi cui sono esposte. Anche nelle strutture ordinarie si è nel frattempo più attenti alle esigenze specifiche degli allievi con disabilità, sia nell'istruzione scolastica di base che ad altri livelli di formazione e nella formazione continua. In particolare sono state create basi che si tratta ora d'integrare nella prassi⁵⁹.

Oltre a tener adeguatamente conto delle esigenze specifiche delle persone con disabilità nei diversi livelli del sistema di formazione, deve essere garantita la continuità di quest'impostazione al passaggio da un livello all'altro e all'attività professionale⁶⁰. Per una maggior efficacia dell'attuazione, sarà inoltre necessario coordinare le attività al di là dei singoli settori della formazione, promuovere lo scambio di esperienze e acquisire più conoscenze sui problemi che si pongono ai diversi passaggi.

Possono infine essere migliorati anche i dati disponibili. A tal fine, l'Ufficio federale di statistica (UST) e i Cantoni hanno realizzato il progetto «Modernizzazione delle rilevazioni nel campo della formazione», con l'obiettivo di rappresentare meglio la realtà della scuola dell'obbligo⁶¹. Il progetto comprendeva rilevazioni sugli allievi, sui diplomi, sugli insegnanti/il personale scolastico e sulle istituzioni di formazione. Nel quadro del progetto, il Centro svizzero di pedagogia speciale (CSPS) ha istituito nel 2010 il gruppo di lavoro «Statistica della pedagogia speciale» incaricandolo di rilevare i nuovi bisogni di informazione nel campo della pedagogia speciale e di proporre possibilità d'attuazione⁶². Nell'anno scolastico 2014/15 è stata svolta una prima rilevazione di prova secondo il nuovo modello. In seguito sono stati rivisti ancora una volta i principi per l'allestimento di una statistica della pedagogia speciale. La prima rilevazione secondo i nuovi principi è prevista nell'anno scolastico 2017/18. La pubblicazione dei risultati è attesa nell'autunno del 2019.

⁵⁶ Legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (legge sulla formazione professionale, LFPr; RS 412.10)

⁵⁷ La legislazione sulla formazione professionale (LFPr e OFPr) concretizza il divieto di svantaggi nei confronti dei disabili previsto dalla LDis promuovendone espressamente l'eliminazione nella formazione professionale (art. 3 lett. c LFPr).

⁵⁸ Legge federale del 20 giugno 2014 sulla formazione continua (LFCo; RS 419.1)

⁵⁹ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 165 segg.

⁶⁰ L'ulteriore sviluppo dell'AI affronta il problema dando maggior spazio al tema del passaggio di bambini e giovani dalla scuola dell'obbligo alla formazione professionale e dalla formazione professionale al mercato del lavoro.

⁶¹ www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung

⁶² www.szh.ch/themen/statistik/sonderschulung

3.2.5 Lavoro e occupazione

Per la riuscita dell'integrazione professionale sono necessari sia provvedimenti individuali che riducano o guariscano il danno alla salute sia misure che permettano la creazione di un ambiente di lavoro senza barriere. Soltanto la combinazione di questi due approcci complementari può rispondere adeguatamente a una realtà in cui sia le condizioni individuali sia la presenza di barriere nell'ambiente di lavoro possono ostacolare la partecipazione paritaria alla vita professionale. Nel 2016, 26 900 persone hanno beneficiato dei provvedimenti professionali con cui l'assicurazione per l'invalidità promuove l'integrazione nel mercato del lavoro⁶³. Dai dati statistici emerge che la maggioranza delle persone con disabilità partecipa al mondo del lavoro (il 75 % delle persone con disabilità nel loro complesso e il 50,4 % di quelle fortemente limitate contro l'88,4 % delle persone senza disabilità). Tuttavia, la metà lavora a tempo parziale, contro un terzo delle persone senza disabilità. Quasi un terzo delle persone con disabilità occupate a tempo parziale non lavora a tempo pieno per motivi di salute⁶⁴. Quasi tre quarti sono limitate nell'orario e nel tipo di lavoro e/o nella mobilità sul tragitto per recarsi⁶⁵. Nel complesso le persone con disabilità sono meno soddisfatte del loro lavoro rispetto a quelle senza disabilità, soprattutto per quanto riguarda il reddito (su una scala da 0 a 10 il grado di soddisfazione dei disabili è del 6,9 contro il 7,3 dei non disabili) e le condizioni di lavoro (7,6 contro 8,0). Ritengono inoltre meno sicuro il loro posto di lavoro (7,6 contro 8,2). Soprattutto però si sentono più spesso esausti dopo il lavoro e hanno quindi meno energia per dedicarsi alle loro occupazioni del tempo libero e ottemperare ai propri doveri nella vita privata (4,6 contro 5,4)⁶⁶.

Per i provvedimenti d'integrazione professionale individuali è competente in primo luogo l'assicurazione per l'invalidità. La legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)⁶⁷ prevede misure per il mantenimento del posto di lavoro o la reintegrazione dei collaboratori assenti per malattia o infortunio. La vigilanza sui 26 uffici AI cantonali incombe all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). La Segreteria di Stato dell'economia (SECO) è responsabile della vigilanza sulle condizioni di lavoro e l'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione nei Cantoni. La collaborazione degli uffici AI con gli uffici di collocamento, i servizi sociali e l'orientamento professionale pubblico è disciplinata nel quadro della Collaborazione interistituzionale (CII).

L'assicurazione per l'invalidità distingue tra provvedimenti sanitari e provvedimenti professionali destinati a mantenere o promuovere la (re)integrazione e prestazioni in denaro quali reddito sostitutivo per limitazioni della capacità al guadagno. I provvedimenti professionali dell'AI (art. 15–18d LAI) hanno l'obiettivo di permettere agli assicurati l'esercizio di un'attività lucrativa che consenta loro di mantenersi. Secondo l'età, il livello d'istruzione e la situazione professionale, l'AI può accordare diversi provvedimenti professionali finalizzati ad annullare le conseguenze negative dell'invalidità. Con la 4^a, ma soprattutto la 5^a e la 6^a revisione, l'AI è stata reimpostata e trasformata da assicurazione di rendite in assicurazione per l'integrazione. Negli ultimi dieci anni, l'impegno per l'integrazione è stato nettamente intensificato. In particolare è stato sviluppato il servizio di collocamento (2004), sono stati introdotti provvedimenti per il rilevamento e l'intervento tempestivo e provvedimenti di reinserimento per le persone con problemi psichici (2008), è stata promossa la reintegrazione dei beneficiari nel mondo del lavoro

⁶³ UFAS, Statistica AI 2016, rapporto annuale, maggio 2017, pag. 4 (in francese): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/activite-professionnelle.html>

⁶⁴ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/activite-professionnelle.html

⁶⁵ UST, Einschränkungen und Hilfsmassnahmen bei der Erwerbstätigkeit von Menschen mit Behinderungen, Attualità UST, Neuchâtel 2012: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/348482/master>

⁶⁶ UST, Indagine sui redditi e le condizioni di vita (SILC) 2014, versione del 24 maggio 2016 (in tedesco): www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/gleichstellung-menschen-behinderungen/erwerbstaetigkeit.assetdetail.1420233.html

⁶⁷ Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20)

e sono state potenziate le misure a sostegno dei datori di lavoro impegnati nella (re)integrazione (2012). Ai fini dell'integrazione, l'UFAS può inoltre autorizzare progetti pilota di durata limitata che possono derogare alle disposizioni della LAI⁶⁸.

Nel mondo del lavoro, il contributo in favore delle pari opportunità consiste nell'abbattimento delle barriere all'accesso e nella realizzazione di un ambiente di lavoro che tenga conto delle esigenze delle persone disabili. La realizzazione di ambienti di lavoro privi di barriere è un mandato implicito della LDis. L'accesso all'attività lucrativa è considerato un aspetto essenziale della partecipazione delle persone con disabilità alla vita sociale (art. 1 cpv. 2 LDis). La sua attuazione compete a Confederazione, Cantoni e datori di lavoro. Le aziende private e le parti sociali giocano un ruolo fondamentale nell'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro. Nel settore del lavoro, la LDis è tuttavia applicabile soltanto ai rapporti di lavoro di diritto pubblico della Confederazione (art. 3 lett. g). Nei rapporti di lavoro privati la protezione è meno estesa. In questi contratti riveste particolare importanza l'obbligo del datore di lavoro di proteggere la personalità del lavoratore (art. 328 CO⁶⁹).

Quale datore di lavoro, la Confederazione ha quindi uno specifico obbligo d'integrazione professionale. Ha cioè il dovere di garantire alle persone con disabilità le stesse possibilità delle persone senza disabilità e di fungere così da esempio. L'Ufficio federale del personale (UFPER) è competente per la politica del personale dell'Amministrazione federale, che viene attuata decentralmente dai dipartimenti e dalle altre unità amministrative. Il Consiglio federale ha fissato l'obiettivo di una quota di collaboratori con disabilità dell'1–2 per cento⁷⁰. Nel 2017 la quota di dipendenti dell'Amministrazione federale con disabilità era dell'1,5 per cento. Questo valore è rimasto costante dal 2014⁷¹. Sotto la guida dell'UFPER, nel 2013 la Conferenza delle risorse umane (CRU) ha elaborato un programma per l'integrazione professionale delle persone con disabilità nell'Amministrazione federale che comprende diverse misure⁷².

Quali ulteriore misura a livello federale va citata la possibilità di sostenere finanziariamente programmi e progetti pilota nel settore pari opportunità e lavoro (art. 17 e 18 ODis). Questi progetti devono completare le misure adottate conformemente alla LAI migliorandone le condizioni quadro⁷³.

Non sono disponibili quadri riassuntivi delle misure di promozione dell'integrazione professionale a livello cantonale. Per quanto riguarda i datori di lavoro privati, va menzionato in particolare il portale informativo compasso.ch, patrocinato dall'Unione svizzera degli imprenditori, che offre consulenza sull'integrazione delle persone con disabilità.

Sfide e sviluppi

Dalla valutazione della LDis è emerso che dalla sua entrata in vigore le possibilità delle persone con disabilità di esercitare un'attività lucrativa sono sostanzialmente rimaste invariate. L'accesso al lavoro sul mercato primario è ancora difficile soprattutto per le persone affette da disabilità psichiche. In questi casi sono anche i datori di lavoro ad avere timori e incertezze

⁶⁸ Art. 68^{quater} LAI

⁶⁹ Codice delle obbligazioni (CO; RS 220)

⁷⁰ UFPER, Strategia del personale dell'Amministrazione federale 2016–2019, pag. 17

⁷¹ Rapporto sulla gestione del personale 2017 del Consiglio federale destinato alle Commissioni della gestione e alle Commissioni delle finanze delle Camere federali, marzo 2018, pag. 22:
www.news.admin.ch/news/message/attachments/51621.pdf

⁷² Il programma contempla le seguenti misure: case management aziendale della Confederazione, assegnazione di risorse per l'integrazione professionale, istruzioni sull'assegnazione di risorse per l'integrazione professionale provenienti dal credito A2101.0148 (categorie speciali di personale), incaricati all'integrazione delle persone con disabilità e pertinente gruppo tecnico, centro di competenza operativo Integrazione professionale CSPers, materiale informativo e corsi di formazione.

⁷³ Ufficio federale di giustizia, commento all'ordinanza sui disabili:
<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/behinderte/erlaeut-behiv-d.pdf>

(scarsa conoscenza delle offerte dell'AI o impreparazione a gestire i dipendenti che manifestano problemi psichici)⁷⁴. La modifica in corso della legge su l'assicurazione per l'invalidità (ulteriore sviluppo dell'AI)⁷⁵ prevede pertanto un sostegno più tempestivo ed efficiente degli assicurati colpiti da infermità psichiche e un migliore coordinamento tra gli attori coinvolti (assicurati, datori di lavoro, medici, specialisti del mondo della scuola e della formazione). Con lo stesso obiettivo, il portale Compasso ha sviluppato, in collaborazione con l'UFAS, l'Unione svizzera degli imprenditori e la Federazione dei medici svizzeri (FMH), il Profilo d'integrazione orientato alle risorse (PIR), che fa riferimento all'ambiente di lavoro specifico e prende per la prima volta in considerazione aspetti psicosociali⁷⁶.

Quale ulteriore misura, il DFI ha organizzato nel 2017 la Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro articolata, su tre incontri, allo scopo di diffondere esempi di buona prassi e intensificare la collaborazione tra i partner del settore⁷⁷. In una dichiarazione comune, i partecipanti si sono impegnati, nel quadro delle loro possibilità e competenze e in collaborazione con gli attori del settore, a sostenere lo sviluppo e l'attuazione delle misure e degli approcci definiti. Sulla base dei lavori svolti hanno stabilito le linee d'azione prioritarie e le condizioni quadro necessarie per la loro attuazione⁷⁸.

La promozione dell'integrazione professionale delle persone con disabilità fa anche parte dell'Iniziativa sul personale qualificato IPQ plus. In prospettiva della discussione sull'ulteriore sviluppo dell'IPQ si dovrà riflettere a come sfruttare ancora meglio il potenziale delle persone con disabilità.

Un'ulteriore sfida è la protezione dei lavoratori dalla discriminazione. Nel rapporto sulla protezione dalla discriminazione⁷⁹, il Consiglio federale constata che la carenza di protezione è soprattutto dovuta al fatto che gli strumenti legali disponibili sono troppo poco conosciuti o troppo complicati sia per i diretti interessati che per gli specialisti. Per questo, il miglioramento delle conoscenze e della sensibilizzazione è attualmente prioritario. Di questa priorità fa parte anche il miglioramento delle basi di dati e delle conoscenze sull'interazione dei diversi fattori che possono ostacolare la partecipazione paritaria delle persone con disabilità.

La speranza espressa nel messaggio sulla LDis che la Confederazione in qualità di datore di lavoro potesse dare un segnale ai Cantoni è finora andata delusa⁸⁰. Nell'economia privata, l'impegno inclusivo varia molto da impresa a impresa. Secondo la valutazione della LDis, gli esempi di buona prassi sviluppati a livello locale vengono divulgati troppo poco. L'attuazione delle pari opportunità ha quindi ancora del potenziale. Oltre che a problemi giuridici e a sviluppi del mercato del lavoro (economia basata sulle conoscenze, evoluzione informatica), questo è dovuto anche a barriere sociali quali la scarsa fiducia nella capacità di rendimento delle persone con disabilità o paure più generali⁸¹. Questi problemi sono affrontati al momento con diverse misure. Negli ultimi anni sono state introdotte nella LAI misure d'informazione, sensibilizzazione, formazione e consulenza per datori di lavoro, medici e personale specializzato⁸².

⁷⁴ Rapporto di valutazione della LDis, sintesi (v. nota a piè di pag. 22), pag. 56

⁷⁵ Messaggio del 15 febbraio 2017 concernente la modifica della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (Ulteriore sviluppo dell'AI), FF 2017 2191

⁷⁶ www.compasso.ch/it/p90003915.html

⁷⁷ La conferenza è stata indetta in adempimento del postulato Bruderer Wyss 15.3206 «Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro».

⁷⁸ www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/assicurazioni-sociali/iv/grundlagen-gesetze/arbeitsmarktintegration/nationale-konferenz.html

⁷⁹ Cfr. nota a piè di pagina 44

⁸⁰ Rapporto di valutazione sulla LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 373

⁸¹ Ibidem, pag. 211

⁸² Art. 41 cpv. 1 ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (OAI; RS 831.201.1)

Con il programma per l'integrazione professionale delle persone con disabilità nell'Amministrazione federale dell'UFPER sono inoltre già state introdotte misure d'integrazione professionale destinate sia agli individui che alla creazione di condizioni quadro ottimali. Ora si tratta dunque di elaborare un quadro delle misure attuate e di renderle note ad altri datori di lavoro e al pubblico. Per sviluppare le conoscenze e la sensibilizzazione, in particolare sulle possibilità di abbattere barriere nel mondo del lavoro, nell'ambito della presente politica in favore delle persone disabili l'UFPD propone misure concrete nel quadro di un programma tematico. Questo programma mira a rendere maggiormente attenti i datori di lavoro alle barriere presenti nell'ambiente lavorativo e a informarli su come possono essere abbattute e a illustrare il potenziale delle pari opportunità.

3.2.6 Salute

Le pari opportunità nella salute presuppongono l'accesso senza discriminazioni alle prestazioni sanitarie e all'assistenza medica. Alle persone con disabilità devono essere garantiti gli stessi standard di qualità previsti per il resto della popolazione. Devono essere loro assicurate una buona assistenza sanitaria dispensata da personale medico appositamente formato, l'accessibilità degli ospedali e di altri luoghi pubblici e una comunicazione senza barriere delle informazioni sanitarie. Le prestazioni sanitarie specifiche da cui dipendono devono inoltre essere finanziariamente accessibili.

Il quadro legale del sistema sanitario già soddisfa gran parte di queste premesse. L'assicurazione malattie obbligatoria e le altre assicurazioni sociali garantiscono l'accessibilità e la sostenibilità finanziaria non soltanto in generale, ma anche delle prestazioni di cui hanno specificamente bisogno le persone con disabilità. Vi sono tuttavia barriere (a livello di comunicazione, di ordine fisico ecc.) che rendono difficile alle persone con disabilità l'accesso al sistema sanitario o la fruizione concreta dell'assistenza medica. Per questo, la politica si impegna con diverse strategie a plasmare un sistema sanitario a misura di paziente mettendo a disposizione offerte coordinate e adeguate al bisogno.

Il sistema sanitario svizzero è organizzato secondo i principi del federalismo. La Confederazione e i Cantoni sono tenuti a promuoverne l'efficienza e l'accessibilità a tutti. I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione delle leggi federali e garantiscono l'assistenza sanitaria. La politica dei 26 sistemi sanitari cantonali è coordinata dalla Conferenza svizzera delle direttrici e dei -direttori cantonali della sanità (CDS), che garantisce il coordinamento tra Confederazione, Cantoni e attori del sistema sanitario. A livello federale un ruolo centrale è giocato dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). In stretta collaborazione con i Cantoni e gli attori del settore, l'UFSP elabora strategie e prescrizioni ed esercita la vigilanza sul sistema sanitario. La complessità del settore sanitario e le strutture federalistiche richiedono un costante dialogo tra gli attori principali. Nel quadro del «Dialogo sulla politica nazionale della sanità», Confederazione e Cantoni discutono regolarmente su problemi d'attualità e temi importanti per il settore e coordinano le loro attività.

Gli obiettivi della strategia Sanità2020, adottata dal Consiglio federale nel gennaio del 2013, formulano la risposta politica alle esigenze delle persone con disabilità nell'ambito dell'assistenza sanitaria. La strategia prevede provvedimenti per garantire la qualità della vita, il miglioramento delle pari opportunità, la qualità dell'assistenza e la trasparenza. Dei provvedimenti per il rafforzamento delle pari opportunità delle persone con disabilità già avviati o previsti fanno parte l'elaborazione di basi strategiche per l'eliminazione degli svantaggi in campo sanitario, il miglioramento delle competenze sanitarie e una maggiore considerazione dei diritti dei pazienti. Un altro tema centrale dell'area d'intervento «Qualità della vita» è la promozione della salute psichica. A livello federale sono in corso parallelamente iniziative per la promozione della salute psichica, quali il «Piano d'azione prevenzione del suicidio in Svizzera» e diverse strategie nazionali come la «Strategia nazionale Dipendenze», la «Strategia nazionale

sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili» (Strategia MNT) e la «Strategia nazionale sulla demenza».

Sfide e sviluppi

In ragione della struttura federalistica del sistema sanitario, numerosi attori sono impegnati a diversi livelli per garantire la maggior accessibilità e la miglior qualità possibili dell'assistenza sanitaria per tutta la popolazione tenendo conto anche delle esigenze individuali. Fornire un quadro completo della situazione attuale e delle misure finora adottate è tuttavia particolarmente difficile a livello cantonale. I dati sulle pari opportunità delle persone con disabilità in ambito sanitario sono infatti insufficienti.

Il sistema sanitario svizzero tiene sempre più conto delle esigenze e delle aspettative delle persone con disabilità. In generale, il potenziale per l'impostazione di nuove funzioni senza barriere (fisiche, di comunicazione, progettuali) potrebbe essere tuttavia sfruttato meglio, se non si cercassero soluzioni parallele specifiche per le persone con disabilità. Potrebbe essere questo un obiettivo comune a lungo termine di tutti gli attori. In effetti, l'evoluzione demografica e il progresso della medicina modificano, entro certi limiti, la percezione della disabilità e delle sue forme. Parallelamente all'invecchiamento della popolazione, aumenta il bisogno di cure. I progressi tecnici, medici e terapeutici della riabilitazione o del settore ambulatoriale delle cure rappresentano un'opportunità anche per le persone con disabilità e offrono l'occasione per sviluppare un sistema sanitario destinato a tutta la popolazione.

3.2.7 Vita autodeterminata

Per «vita autodeterminata» s'intende il diritto delle persone disabili di avere le stesse possibilità di scelta degli altri membri della comunità. Devono per esempio poter scegliere il luogo di residenza e la forma abitativa, disporre di servizi di sostegno e strutture, compresa l'assistenza personale, nella loro comunità e avere accesso ai servizi e alle strutture sociali destinati a tutta la popolazione. Condicio sine qua non per l'autonomia è la garanzia materiale dell'esistenza. Nel 2015 erano assistite in strutture per disabili 44 308 persone, di cui un po' meno della metà come esterne, le altre come residenti. La maggior parte delle persone assistite nelle strutture per disabili erano affette da una disabilità mentale (60 %) o psichica (circa il 20 %). La maggior parte delle persone con disabilità fisica viveva a casa propria, soltanto una minoranza era ospite di strutture per disabili⁸³. In case di cura o case per anziani vivevano 122 119 persone, in gran parte anziani non più in grado di vivere autonomamente a casa propria.

Sia a livello federale che cantonale sono in atto già oggi misure che contribuiscono ad accrescere l'autonomia delle persone disabili. Determinanti per l'ottimizzazione dell'indipendenza finanziaria e personale sono le prestazioni delle assicurazioni sociali, in particolare dell'assicurazione per l'invalidità. Nel settore dell'alloggio, la legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn⁸⁴) prevede che ad ogni invalido che ne abbia bisogno e lo desidera deve essere garantito l'accesso a un'istituzione, indipendentemente dai suoi mezzi finanziari, dalla sua situazione personale e dal suo stato di salute. La LDis mira a mettere a disposizione delle persone con disabilità i servizi di cui necessitano per condurre una vita quotidiana indipendente in seno alla loro comunità e al di fuori delle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (cfr. «Prestazioni e comunicazione»). Il nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti entrato in vigore il 1° gennaio 2013, infine, garantisce alle persone bisognose di protezione l'autonomia più ampia possibile, prevedendo misure flessibili che tengono conto dei loro bisogni individuali.

⁸³ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/handicapees.html

⁸⁴ Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn; RS 831.26)

Assicurazione per l'invalidità: le rendite e le indennità giornaliere dell'assicurazione per l'invalidità compensano il reddito venuto a mancare in seguito alla perdita parziale o totale della capacità al guadagno e garantiscono ai beneficiari l'autonomia finanziaria. Diverse revisioni dell'AI hanno inoltre rafforzato l'aspetto integrativo dell'assicurazione e con esso la promozione dell'autonomia. Se l'importo delle rendite e delle indennità giornaliere non basta a coprire il fabbisogno di base e a garantire un certo standard di vita, la differenza è coperta dalle prestazioni complementari. Contribuiscono alla promozione dell'autonomia anche l'assegno per grandi invalidi e i mezzi ausiliari dell'AI e le prestazioni di consulenza e assistenza delle organizzazioni private d'aiuto agli invalidi sostenute dalla Confederazione nel quadro dell'articolo 74 LAI. Una novità essenziale per la promozione della vita autonoma è il contributo per l'assistenza dell'AI, cui hanno diritto i beneficiari di un assegno per grandi invalidi che vivono a casa propria. Con il contributo per l'assistenza, l'assicurato copre le prestazioni d'aiuto che gli sono fornite da una persona assunta con un contratto di lavoro. Questa prestazione è stata introdotta nel 2012 per promuovere la vita a casa propria dei grandi invalidi.

Istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi: un importante contributo all'integrazione è fornito a livello cantonale dalle strutture sociali che mettono a disposizione offerte nei settori dell'alloggio, del lavoro e dell'assistenza. Ogni Cantone garantisce che gli invalidi domiciliati sul suo territorio dispongano di un'offerta di istituzioni che soddisfi adeguatamente le loro esigenze (art. 2 LIPIn). «Offerta adeguata» significa da una parte che il Cantone non può rilevare soltanto il bisogno quantitativo, ma deve tener conto anche della varietà delle disabilità e di altri aspetti, quali la cura della rete di relazioni sociali o la lingua, e, dall'altra, che le prestazioni offerte devono essere proporzionate, cioè che il rapporto tra i costi assunti dai poteri pubblici e i benefici che possono trarne le persone invalide sia ragionevole.

Inoltre si tiene sempre più conto anche dei bisogni individuali. Nel Cantone di Berna, per esempio, il 1° gennaio 2016 è stato avviato un programma finalizzato a dare maggior autonomia alle persone con disabilità⁸⁵. Il Cantone finanzia innanzitutto il bisogno di sostegno individuale degli adulti disabili e soltanto in secondo luogo l'istituzione che fornisce le prestazioni (finanziamento orientato alla persona invece che all'istituzione). Lo scopo è dare alle persone con disabilità più autonomia e responsabilità individuale e consentire loro una maggior partecipazione alla vita sociale.

Protezione dei minori e degli adulti: per la promozione dell'autonomia sono importanti le misure introdotte con il nuovo diritto in materia di protezione dei minori e degli adulti. Si tratta di misure sussidiarie che vengono disposte soltanto quando il sostegno della famiglia, degli amici o dei servizi privati o pubblici non basta o è giudicato insufficiente fin dall'inizio. Secondo la situazione individuale, si distinguono diverse forme di curatela: la persona interessata può continuare a esercitare senza limiti i propri diritti civili (amministrazione di sostegno⁸⁶), esercitarli

⁸⁵ Rapporto sulla politica in favore dei disabili nel Cantone di Berna 2016:

www.gef.be.ch/gef/de/index/soziales/soziales/behinderung/Behindertenpolitik_Kanton_Bern.html

⁸⁶ Se la persona bisognosa di aiuto necessita di un sostegno per provvedere a determinati affari (p. es. per la pianificazione dei pasti o della spesa o per la stipula di contratti), con il suo consenso è istituita un'amministrazione di sostegno.

con determinati limiti (curatela di rappresentanza⁸⁷ e curatela di cooperazione⁸⁸) o essere privata del loro esercizio (curatela generale⁸⁹). Le misure possono anche essere combinate. In questo modo, la persona interessata può essere limitata nell'esercizio dei diritti civili soltanto nella misura necessaria. Se una curatela sembra manifestamente sproporzionata, l'autorità di protezione degli adulti può assumerne essa stessa i compiti (p. es. autorizzazione a un negozio giuridico), incaricare terzi di singoli compiti o conferire a una persona o a un ufficio qualificato il diritto d'esame degli atti e d'informazione per determinati settori. Per affari di particolare portata⁹⁰ è necessaria, oltre alla negoziazione del curatore, anche l'autorizzazione dell'autorità di protezione degli adulti (art. 416 CC⁹¹). Gli atti o le omissioni del curatore o di un terzo o servizio al quale l'autorità di protezione degli adulti ha conferito un incarico possono inoltre essere contestati davanti all'autorità di protezione degli adulti dall'interessato o da una persona a lui vicina. Sono legittimate al reclamo tutte le persone che hanno un interesse giuridicamente protetto all'annullamento o alla modifica della decisione impugnata (art. 450 cpv. 2 CC).

Sfide e sviluppi

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dall'introduzione del contributo per l'assistenza e da una crescente diversificazione delle offerte d'alloggio specifiche. Le forme abitative offerte nelle istituzioni sono in piena evoluzione. Accanto alle forme di alloggio collettivo centralizzato, sono offerte sempre più forme abitative che permettono una vita più personale e indipendente, come l'accompagnamento in alloggi individuali. L'autonomia delle persone con disabilità può essere ulteriormente aumentata differenziando maggiormente le offerte di alloggio e sostegno secondo le esigenze individuali e offrendo maggiori possibilità di scelta. L'obiettivo può essere raggiunto flessibilizzando e personalizzando ulteriormente le offerte per le persone con disabilità e aprendo servizi e strutture destinati a tutta la popolazione anche agli utenti disabili.

Nel quadro della comune politica in favore delle persone disabili, Confederazione e Cantoni possono contribuire al perseguimento dell'obiettivo allestendo basi, identificando e promuovendo buone prassi, favorendo lo sviluppo di reti di contatti e potenziando l'informazione. La comune politica in favore delle persone disabili offre inoltre un quadro in cui i punti d'intersezione tra gli strumenti federali e quelli cantonali possono essere impostati in modo da garantire una promozione coerente dell'autonomia delle persone con disabilità.

3.2.8 Partecipazione politica

Le persone con disabilità devono poter partecipare effettivamente e pienamente alla vita politica e pubblica. Questo significa promuovere attivamente un ambiente in cui possano partecipare alla condotta degli affari pubblici, senza discriminazione e su base di uguaglianza con gli

⁸⁷ Se la persona bisognosa di aiuto non può o non può più compiere determinati atti e deve essere rappresentata nella loro esecuzione, è istituita una curatela di rappresentanza. Può essere per esempio oggetto di una curatela l'amministrazione dei beni. In questo caso, l'autorità di protezione degli adulti designa i beni che devono essere amministrati dal curatore. Può porre sotto amministrazione del curatore determinati elementi del reddito o del patrimonio, l'intero reddito o l'intero patrimonio o l'insieme di reddito e patrimonio della persona bisognosa di aiuto.

⁸⁸ Una curatela di cooperazione è istituita se occorre che il curatore acconsenta a determinati atti della persona bisognosa d'aiuto, per proteggerla e a salvaguardia dei suoi interessi.

⁸⁹ Una curatela generale è istituita se una persona ha un particolare bisogno d'aiuto, segnatamente a causa di durevole incapacità di discernimento. La curatela generale comprende tutto quanto concerne la cura della persona e degli interessi patrimoniali e le relazioni giuridiche.

⁹⁰ Tra questi rientrano la disdetta del contratto d'affitto (art. 416 cpv. 1 n. 1 CC), l'accettazione o la rinuncia a un'eredità (n. 3) o l'acquisto e l'alienazione di fondi e la costituzione di pegno o di altri oneri reali sugli stessi (n. 4).

⁹¹ Codice civile svizzero (CC; RS 210)

altri. Secondo rilevazioni dell'Ufficio federale di statistica, le persone con disabilità partecipano alle votazioni federali nella stessa misura del resto della popolazione⁹².

Conformemente all'articolo 39 capoverso 1 Cost., la Confederazione disciplina l'esercizio dei diritti politici in materia federale e i Cantoni in materia cantonale e comunale. La legge federale sui diritti politici (LDP)⁹³ prevede le disposizioni esecutive necessarie per l'esercizio dei diritti politici. A livello federale, l'articolo 136 capoverso 1 Cost. garantisce i diritti politici a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Dall'entrata in vigore del nuovo diritto di protezione degli adulti, per persone interdette escluse dal diritto di voto s'intendono le persone che a causa di durevole incapacità di discernimento sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da una persona che hanno designato con mandato precauzionale (art. 2 LDP). Conformemente all'articolo 136 capoverso 2 Cost., a livello federale i diritti politici comprendono la partecipazione alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali e la possibilità di lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.

Una condizione fondamentale per l'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini con disabilità è che siano previste procedure adeguate e accessibili, in particolare per il voto. I Cantoni devono integrare la procedura di voto ordinaria (voto all'urna o per corrispondenza) in modo che anche chi, in quanto invalido o per altri motivi è permanentemente impossibilitato, a eseguire di persona le azioni necessarie per il voto. Secondo l'articolo 5 capoverso 6 LDP, la scheda può essere deposta nell'urna da terzi se tale procedura è ammessa dal diritto cantonale per le votazioni ed elezioni cantonali; l'avente diritto di voto incapace di scrivere può far riempire la scheda secondo le sue istruzioni da un avente diritto di voto di sua scelta. La stessa procedura è prevista per la firma di iniziative popolari e referendum (art. 61 cpv. 1^{bis} LDP).

A queste misure, che permettono già oggi l'esercizio – in larga misura autonomo – dei diritti politici da parte dei cittadini con disabilità in materia federale, si aggiunge il voto elettronico. Secondo l'articolo 27g dell'ordinanza sui diritti politici (ODP)⁹⁴, la procedura di voto elettronico dev'essere concepita in modo tale da tenere conto delle esigenze degli aventi diritto di voto che a causa della loro disabilità non possono esprimere il proprio voto autonomamente. Il voto elettronico può in particolare permettere agli aventi diritto di voto ciechi o ipovedenti di esprimere il proprio voto senza l'aiuto di terzi, tutelando così la segretezza del voto. Prima di poter parlare di sistemi completamente accessibili, restano tuttavia da risolvere alcuni problemi tecnici per poterne garantire la sicurezza. In merito all'introduzione del voto elettronico, nella seduta del 5 aprile 2017 il Consiglio federale ha deciso di avviare con i Cantoni i lavori legislativi necessari per il passaggio dall'attuale fase sperimentale all'esercizio ordinario⁹⁵.

Per poter esercitare i diritti politici, ci si deve poter informare su votazioni, iniziative e referendum. Particolare importanza rivestono le informazioni ufficiali. In generale, la LDis stabilisce che nei rapporti con la popolazione, le autorità devono considerare le esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, udiolese o ipovedenti (art. 14 cpv. 1). Nei limiti della compatibilità con il principio della proporzionalità (art. 11 LDis), le informazioni sui diritti politici devono quindi essere elaborate in una forma adeguata e accessibile anche per gli aventi diritto

⁹² UST, Indagine sui redditi e le condizioni di vita (SILC) 2013, versione del 29 gennaio 2015 (in francese): www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/participation-societe/politique.html

⁹³ Legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1)

⁹⁴ Ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (ODP; RS 161.11)

⁹⁵ Il Consiglio federale stabilisce le prossime tappe per l'estensione del voto elettronico, comunicato stampa del 5 aprile 2017: www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale/documentazione/comunicati-stampa/msg-id-66273.html

di voto con disabilità. Per gli aventi diritto di voto ipovedenti, quest'esigenza può essere adempiuta mettendo a disposizione on-line informazioni conformi alle prescrizioni della Confederazione sull'accessibilità di Internet (cfr. «Prestazioni e comunicazione»).

Inoltre, per le elezioni del 2015 la Cancelleria federale aveva attivato una nuova piattaforma senza barriere⁹⁶ e per la votazione popolare federale del 24 settembre 2017 ha proposto in un progetto pilota una serie di filmati nella lingua dei segni che sono andati ad aggiungersi ai filmati illustrativi, alle spiegazioni del Consiglio federale e alle altre informazioni sulla votazione già disponibili su www.admin.ch⁹⁷. Grazie a questi video, che sono uno strumento facilmente realizzabile, gli aventi diritto di voto audiolesi possono essere informati sui progetti federali e aiutati a esercitare i propri diritti politici come gli aventi diritto senza disabilità.

Sfide e sviluppi

Le misure della Confederazione citate creano condizioni che permettono agli aventi diritto di voto disabili di esercitare il più autonomamente possibile il loro diritto di voto, il loro diritto elettorale attivo e altri diritti politici. L'accessibilità delle informazioni ufficiali ha tuttavia ancora un certo margine di miglioramento, non a livello legislativo, ma nella concretizzazione e attuazione delle prescrizioni vigenti.

Nel quadro del piano d'azione «Accessibilità elettronica 2015–2017» del Consiglio federale sono state create le basi per abbattere le barriere ancora presenti nell'offerta on-line della Confederazione. Un aspetto importante è costituito dall'informazione in linguaggio semplificato o in lingua dei segni. In questo contesto si sta accuratamente accertando come e quali informazioni della Confederazione possano essere messe a disposizione anche in altri formati accessibili, quali il linguaggio semplificato o la lingua dei segni. L'obiettivo è di sviluppare prescrizioni uniformi con la collaborazione delle organizzazioni d'aiuto ai disabili e dei diretti interessati.

3.2.9 Partecipazione a cultura, attività del tempo libero e sport

Partecipare alla vita culturale, alle attività ricreative e del tempo libero e allo sport non è ovvio per tutti. Partecipare a eventi culturali, scegliere tra una vasta gamma di attività, sviluppare le proprie capacità creative, praticare autonomamente un'attività culturale o uno sport è spesso reso impossibile da barriere insormontabili, specialmente per le persone con disabilità. Queste barriere possono essere di tipo architettonico, tecnico, finanziario o mentale. La mancanza di informazioni, sensibilità o conoscenze possono rendere difficile la partecipazione culturale e sociale delle persone con disabilità. Eppure, pari opportunità significa anche la possibilità per tutti di scegliere liberamente come occupare il tempo libero.

In Svizzera, la cultura è in primo luogo di competenza cantonale (art. 69 Cost.). Il sostegno e la promozione della cultura sono quindi soprattutto compito dei Cantoni. La Confederazione può tuttavia sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale, in particolare tramite la formazione (art. 69 cpv. 2 Cost.). Ha inoltre un ruolo sussidiario, cioè può impegnarsi per attività d'interesse nazionale. In questo quadro, la partecipazione culturale è un obiettivo importante. Nonostante le diverse possibilità di partenza, il maggior numero possibile di persone deve avere accesso alla cultura, potersene occupare e poter praticare attivamente un'attività culturale. Prioritari sono la mediazione artistica e culturale e i progetti specificamente finalizzati alla promozione della partecipazione culturale.

⁹⁶ www.ch.ch/it/elezioni2015; per le elezioni del 2019, la Cancelleria federale rielaborerà la piattaforma e la completerà con ulteriori contenuti.

⁹⁷ Per i filmati illustrativi dei progetti in votazione, v. www.youtube.com/playlist?list=PLEnHzNShzO-wYKpxWgVoNviCwt1NiSVd8o

Nel 2015, il Parlamento ha approvato il messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020⁹⁸, nel quale sono definiti tre assi d'azione, tra cui la «partecipazione culturale». La Confederazione sostiene con nuove misure progetti che promuovono l'accesso all'offerta culturale, la mediazione culturale, la formazione culturale e l'esercizio di attività culturali (art. 9a LPCu⁹⁹). Le pari opportunità richiedono in particolare l'eliminazione delle barriere tecniche e architettoniche. La maggior parte dei musei gestiti dalla Confederazione adempiono i criteri richiesti. Vanno tuttavia eliminate anche le barriere che ostacolano l'informazione e la comprensibilità. Possono per esempio essere offerte visite guidate in lingua dei segni o tradotte simultaneamente in lingua dei segni. Di grande aiuto sono anche informazioni chiare e facilmente comprensibili sull'offerta dell'istituzione o sugli eventi in programma e l'audiodescrizione dei film svizzeri nel quadro della promozione cinematografica. Le persone con disabilità devono poter pianificare e svolgere esse stesse eventi culturali sul tema della disabilità.

Una nuova disposizione della legge sul diritto d'autore (LDA¹⁰⁰) facilita l'accesso delle persone con disabilità alle opere protette. Un'opera può essere riprodotta e messa in circolazione in una forma accessibile ai disabili (p. es. su supporto acustico o audiovisivo, in caratteri Braille o sotto forma di e-book) sempre che per tali persone la fruizione sensoriale dell'opera nella forma già pubblicata sia impossibile o difficoltosa (art. 24c LDA). La Svizzera è attiva anche internazionalmente. Ha per esempio ratificato il trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa¹⁰¹.

Le pari opportunità e l'integrazione delle persone con disabilità sono disciplinate nella legge sulla promozione dello sport (LPSpo)¹⁰², che non contempla disposizioni specifiche, ma è destinata a tutta la popolazione e non prevede eccezioni. La Confederazione collabora con i Cantoni e i Comuni e tiene conto delle loro misure di promozione dello sport e dell'attività fisica (art. 2 cpv. 1 LPSpo).

L'Ufficio federale dello sport (UFSPo) promuove lo sport e l'attività fisica impegnandosi al contempo anche per le pari opportunità e la partecipazione delle persone con disabilità in ambito sportivo. Rientra in quest'impegno la collaborazione alla stesura di istruzioni per la costruzione di impianti sportivi adeguati alle esigenze dei disabili. Nel quadro della formazione e della ricerca, la Scuola universitaria federale dello sport di Macolin, che fa parte dell'UFSPo, affronta anche il tema della disabilità nello sport. Il programma «Gioventù e sport» (G+S) promuove la partecipazione delle persone con disabilità alle offerte sportive sensibilizzando e qualificando i propri quadri (monitori, allenatori delle giovani leve, esperti e coach G+S), per esempio con il modulo di formazione «Sport e handicap». Nel quadro di G+S, è stata inoltre elaborata la guida «Proposte per fare sport insieme». Non da ultimo, l'UFSPo è estensore, insieme a Swiss Olympic e a tutte le federazioni sportive svizzere, della Carta etica nello sport¹⁰³, che definisce nove principi, il primo dei quali è il «Adottare lo stesso comportamento nei confronti di ogni persona».

⁹⁸ Messaggio del Consiglio federale del 28 novembre 2014 concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 (messaggio sulla cultura), FF 2015 447

⁹⁹ Legge federale dell'11 dicembre 2009 sulla promozione della cultura (legge sulla promozione della cultura, LPCu; RS 442.1)

¹⁰⁰ Legge federale del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore e sui diritti di protezione affini (legge sul diritto d'autore, LDA; RS 231.1)

¹⁰¹ www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2015/2015-12-11/vertrag-marrakesch-i.pdf

¹⁰² Legge federale del 17 giugno 2011 sulla promozione dello sport e dell'attività fisica (legge sulla promozione dello sport, LPSpo; RS 415.0)

¹⁰³ www.swissolympic.ch/dam/jcr:ec2d01b1-9399-4029-aaa5-76a6f6a9a842/Carta_etica_sport_2015_IT.pdf

Infine, nel quadro degli aiuti finanziari per l'integrazione delle persone con disabilità, l'UFPD ha svolto i due programmi tematici «Sport» e «Cultura», grazie ai quali si sono potute finanziare le attività delle organizzazioni dei due settori e acquisire e divulgare preziose conoscenze sull'accessibilità nello sport e nella cultura¹⁰⁴.

Sfide e sviluppi

Affinché le persone con disabilità possano imparare ed esercitare attività adeguate alle loro esigenze come il resto della popolazione, non basta rendere più accessibili istituzioni culturali, impianti sportivi ed eventi, ma bisogna garantire loro le stesse possibilità di partecipare a formazioni e corsi pubblici, programmi culturali e sportivi ecc. La realizzazione di questi obiettivi presuppone che le persone interessate possano comunicare e muoversi laddove possibile senza barriere e partecipare all'attuazione delle prestazioni menzionate (cfr. «Prestazioni e comunicazione»).

Nonostante i grandi progressi compiuti, nella prassi le esigenze delle persone con disabilità continuano a essere prese in considerazione in misura insufficiente. In questo contesto la società civile e le persone con disabilità stesse giocano un ruolo importante nei molti progetti realizzati. Le organizzazioni d'aiuto ai disabili svolgono inoltre un compito fondamentale nelle misure di sensibilizzazione e informazione e sostengono attivamente nuove iniziative o progetti.

3.2.10 Gruppi particolarmente vulnerabili

Determinati gruppi, tra cui i minori e le donne disabili, necessitano di particolare protezione. Per le donne disabili vi è il rischio di essere doppiamente discriminate. Secondo le stime dell'Ufficio federale di statistica, in Svizzera vivono circa 20 000 minori gravemente disabili e circa altri 130 000 con disabilità lieve¹⁰⁵. La quota delle donne disabili è superiore a quella degli uomini. Sono disabili il 25,6 per cento delle donne (di cui il 4,8 % con una forte limitazione) contro il 18,6 per cento degli uomini (di cui il 3,5 % con una forte limitazione)¹⁰⁶.

Minori con disabilità

Conformemente all'articolo 11 Cost., i bambini e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo. Ai minori disabili dev'essere dedicata un'attenzione speciale e più assidua. Nel nostro Paese non c'è una strategia specifica per le pari opportunità dei bambini con disabilità: l'argomento è parte integrante della politica federale dell'infanzia e della gioventù. I provvedimenti adottati in questo settore comprendono sempre anche i minori con disabilità.

Provvedimenti specifici per la protezione e la promozione dei bambini con disabilità sono adottati nel settore dell'integrazione scolastica (cfr. «Formazione») e nell'assicurazione per l'invalidità. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'Al attualmente in corso, nella seduta del 15 febbraio 2017 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sulla revisione di legge e deciso di rafforzare le misure già in atto per l'integrazione di bambini, adolescenti e adulti con disturbi psichici. In particolare, i bambini e le loro famiglie dovranno essere assistiti più assiduamente e le terapie mediche dovranno essere maggiormente coordinate con le altre prestazioni dell'Al. Sono previsti provvedimenti mirati per gli adolescenti affetti da malattie psichiche, per i quali

¹⁰⁴ Fascicolo tematico «Sport» (www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/pari-opportunita/sport.html) e fascicolo tematico «Cultura» (www.edi.admin.ch/edi/it/home/fachstellen/ufpd/pari-opportunita/cultura-per-tutti.html)

¹⁰⁵ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/handicapees.html

¹⁰⁶ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/handicapees/au-sens-loi-egalite.html

entrare nel mondo del lavoro è spesso difficile. Per questo, in futuro dovranno essere maggiormente sostenuti al passaggio dalla scuola alla prima formazione professionale. Nel complesso, la riforma dell'assicurazione per l'invalidità intende garantire agli adolescenti una migliore integrazione nella vita professionale – e quindi una maggiore autonomia – e intensificare la protezione dei bambini e degli adolescenti disabili.

Al di là delle misure di protezione e promozione specifiche, i bambini e gli adolescenti con disabilità sono comunque per principio compresi nella politica federale dell'infanzia e della gioventù, le cui priorità sono la protezione dei bambini e degli adolescenti e la promozione della loro partecipazione. Organo della Confederazione responsabile della politica federale dell'infanzia e della gioventù, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) svolge programmi nazionali di protezione della gioventù ed eroga aiuti finanziari per la politica dell'infanzia e della gioventù. Gli aiuti finanziari possono essere talvolta accordati anche a progetti per la protezione dei bambini e degli adolescenti con disabilità. Per altro, la legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG)¹⁰⁷ prevede una Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) istituita dal Consiglio federale. Nella sua attività, la CFG deve tener conto anche delle esigenze dei bambini e degli adolescenti con disabilità. Per la loro protezione, promozione e partecipazione non sono al momento previste misure specifiche; ve ne sono tuttavia i presupposti.

Sfide e sviluppi

Di primaria importanza è il miglioramento dell'integrazione delle esigenze dei bambini e degli adolescenti con disabilità in tutti i settori della politica dell'infanzia e della gioventù di Confederazione e Cantoni. Gli strumenti e le possibilità disponibili per la protezione, la promozione e la partecipazione dei bambini e degli adolescenti sono sufficienti, ma dovrebbero essere impiegati più specificamente anche per i bambini e gli adolescenti disabili.

Sono disponibili soltanto pochi dati statistici sulla situazione dei bambini disabili in Svizzera. I dati più recenti sui bambini disabili nelle economie domestiche, sui bambini disabili assistiti negli istituti medico-sociali, sui bambini beneficiari di prestazioni AI e sugli scolari con piano di studio speciale sono stati pubblicati nel 2010. Questi dati non forniscono un quadro completo della situazione e non sono suddivisi secondo l'età, il sesso, il tipo di disabilità, la provenienza etnica o nazionale, la situazione geografica e le condizioni socio-economiche. Dati più differenziati sono stati rilevati per la prima volta in occasione dell'Indagine sulla salute 2017, la cui pubblicazione è prevista nel 2019.

Donne con disabilità

Le donne disabili possono essere vittima di discriminazione multipla, cioè essere contemporaneamente discriminate in quanto disabili e in quanto donne¹⁰⁸. Rispetto agli uomini disabili sono esposte alle stesse discriminazioni delle donne senza disabilità rispetto agli uomini senza disabilità. I problemi sono gli stessi: parità salariale, violenza domestica, quota di donne tra i quadri delle aziende. Con l'articolo 5 capoverso 1 LDis, vige una norma di legge in cui le pari opportunità delle donne disabili sono espressamente citate. La disposizione prevede che sia la Confederazione che i Cantoni, all'atto di adottare provvedimenti per impedire, ridurre o eliminare svantaggi, tengano conto delle esigenze particolari delle donne disabili. Quali siano

¹⁰⁷ Legge federale del 30 settembre 2011 sulla promozione delle attività extrascolastiche di fanciulli e giovani (legge sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche, LPAG; RS 446.1)

¹⁰⁸ Dati sulla discriminazione sul posto di lavoro indicano che il 5,0 % delle donne disabili hanno subito svantaggi a causa della loro disabilità e il 5,8 % per il fatto di essere donne. Per i disabili maschi, soltanto la disabilità è stata motivo di svantaggio (5,3 %): www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/egalite-personnes-handicapees/activite-professionnelle/qualite-vie-travail.html

queste esigenze, da chi vengano definite e quali obblighi materiali derivino dall'articolo 5 capoverso 1 LDis non è tuttavia precisato, ragion per cui la prescrizione è concretizzata soltanto in singoli casi.

Per migliorare la protezione delle donne disabili dalla discriminazione è fondamentale elaborare basi specifiche e potenziare l'informazione e la sensibilizzazione. Un importante contributo in materia è rappresentato dal fascicolo tematico sulle donne disabili pubblicato dall'UFPD in collaborazione con la rete delle ragazze e delle donne con disabilità *Avanti donne*¹⁰⁹.

Nell'AI, il Consiglio federale ha riconosciuto il maggior rischio di essere svantaggiate corso dalle donne e introdotto un adeguamento delle modalità di calcolo dell'invalidità e delle rendite, entrato in vigore il 1° gennaio 2018.

Sfide e sviluppi

Dal rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 in adempimento del postulato Naef 12.3543 e dalla valutazione della LDis emerge che l'opinione pubblica è tuttora poco consapevole del problema della discriminazione delle persone con disabilità e che le possibilità di ovviarvi non sono ancora sufficientemente note. Le donne disabili sono potenzialmente più esposte dei disabili maschi alla disparità di trattamento in diversi ambiti della vita. Soprattutto nella scuola, nella formazione e sul lavoro, ma anche nel sistema sanitario e nella sicurezza sociale, corrono il rischio di essere doppiamente discriminate. In tutti questi settori, il rischio può essere ridotto tematizzando il problema e svolgendo un lavoro di sensibilizzazione.

¹⁰⁹ www.edi.admin.ch/dam/edi/it/dokumente/gleichstellung/broschuere/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf.download.pdf/gleichstellung_vonfrauenmitbehinderungen.pdf

4 Priorità della politica in favore delle persone disabili 2018–2021: obiettivi e misure proposte

La politica in favore delle persone disabili è un compito trasversale di Confederazione, Cantoni, Comuni ed enti privati. Attualmente si trova in profonda evoluzione. La Confederazione, i Cantoni, i Comuni e gli enti privati sono chiamati a focalizzare maggiormente le loro diverse misure sulla promozione delle pari opportunità, dell'autonomia e dell'inclusione delle persone con disabilità. In questo contesto giocano un ruolo fondamentale la collaborazione, il coordinamento e lo scambio di informazioni ed esperienze.

L'obiettivo della politica in favore delle persone disabili è la partecipazione piena, autonoma e paritaria delle persone con disabilità alla vita politica, economica, sociale e culturale. Questo obiettivo può essere raggiunto soltanto gradualmente e con la collaborazione di tutti gli attori coinvolti. È pertanto indispensabile migliorare ulteriormente la collaborazione. Occorre inoltre definire temi prioritari nella realizzazione dei diritti delle persone con disabilità e fornire impulsi mirati per promuoverne le pari opportunità.

Quale prossima importante tappa nella realizzazione di questo obiettivo il presente rapporto propone tre campi d'intervento: «Definire un quadro», «Dare impulsi», «Rendere visibile l'attuazione». Nel primo campo la Confederazione vuole promuovere il miglioramento del coordinamento e della collaborazione interistituzionali, nel secondo definisce temi prioritari nell'attuazione della politica in favore delle persone disabili e nel terzo getta le basi per fare il punto della situazione e monitorarne l'evoluzione.

Nel presente rapporto sono presentate misure che consentono di migliorare la gestione strategica della politica in favore delle persone disabili e il dialogo tra specialisti e la collaborazione e l'informazione sulla sua attuazione. Tra queste misure rientrano il rafforzamento strategico e tecnico delle strutture, la collaborazione nell'elaborazione dei contenuti dei temi prioritari e l'analisi e la messa a disposizione di dati.

Migliorando il coordinamento e la collaborazione (campo d'intervento 1), si garantisce lo scambio di informazioni e di esperienze tra i servizi competenti della politica in favore delle persone disabili. Migliorare le strutture significa migliorare le premesse per un'attuazione e uno sviluppo coerenti della politica in favore delle persone disabili. È pertanto previsto di rafforzare e ampliare, nel quadro del Dialogo sulla politica sociale svizzera¹¹⁰, l'attuale collaborazione in materia di politica sociale e di politica in favore delle persone disabili.

La creazione delle premesse strutturali per una politica in favore delle persone disabili coerente va inoltre di pari passo con la definizione di temi prioritari (cfr. campo d'intervento 2) in cui occorre dare impulsi mirati per l'attuazione e l'ulteriore sviluppo dei diritti delle persone con disabilità. Quali primi temi prioritari sono stati scelti «pari opportunità e lavoro», «vita autodefinita» e «comunicazione digitale senza barriere».

Attualmente è disponibile soltanto in misura limitata un quadro d'insieme dello stato, delle attività e degli sviluppi della politica in favore delle persone disabili in Svizzera. Manca pertanto

¹¹⁰ Il Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera si fonda su un accordo del 2008 tra la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la Confederazione Svizzera, rappresentata dal Dipartimento federale dell'interno (DFI). L'obiettivo è di istituzionalizzare una piattaforma di dialogo tra i responsabili della politica sociale di Cantoni, Comuni e Città e la Confederazione. Oltre allo scambio regolare di informazioni, questa piattaforma serve a identificare i campi tematici e i compiti della politica sociale per i quali sussiste un interesse comune o complementare allo sviluppo coordinato e all'avvio e allo svolgimento congiunto dei necessari lavori di base, di preparazione e di sviluppo. Al Dialogo partecipano il capo del DFI e i rappresentanti dei servizi federali competenti, il presidente, la segretaria generale e altri membri interessati della CDOS e rappresentanti delle autorità comunali.

una premessa fondamentale per sviluppare ulteriormente e in modo coerente, efficiente e credibile la politica in favore delle persone disabili al di là dei settori interessati e dei livelli istituzionali coinvolti. Nel presente rapporto è pertanto proposto, quale misura prioritaria, di fare il punto della situazione e di elaborare un quadro d'insieme della politica in favore delle persone disabili in Svizzera (cfr. campo d'intervento 3). Si suggerisce inoltre di approfondire il quadro d'insieme in ambiti tematici prioritari e di trasformarlo gradualmente in un monitoraggio della politica in favore delle persone disabili.

4.1 Campo d'intervento 1: «Definire un quadro»

La Confederazione e i Cantoni sono tenuti, nel quadro delle rispettive competenze, ad attuare i diritti delle persone disabili. Una politica coerente, orientata ai diritti e alle esigenze concrete delle persone disabili presuppone un dialogo, un coordinamento e una collaborazione che vadano al di là dei singoli settori e dei livelli istituzionali dell'ordinamento federale.

Al momento, tuttavia, queste premesse sono date soltanto in alcuni ambiti, ad esempio nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera per quanto riguarda la politica d'integrazione di Confederazione e Cantoni, tramite la CDOS, che dall'inizio del 2018 è affiancata dalla neocostituita Conferenza degli incaricati cantonali per le questioni della disabilità, per quanto riguarda le relazioni intercantionali e tramite l'UFPD per quanto riguarda la politica della Confederazione in favore delle persone disabili. In misura diversa, la collaborazione si è imposta in alcuni settori e su alcuni temi intersettoriali come la sicurezza sociale e la formazione.

Il campo d'intervento 1 ha quale obiettivo la definizione di un quadro per un migliore e più capillare coordinamento a livello federale e una collaborazione approfondita tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili nel suo complesso. Allo scopo, sono messe in contatto e dove necessario appositamente perfezionate strutture di coordinamento già operative. È previsto un rafforzamento dei contatti sia tra i servizi federali competenti che tra la Confederazione e i Cantoni. Nell'ambito del coordinamento della politica in favore delle persone disabili a livello di Confederazione e della collaborazione tra Confederazione e Cantoni, l'UFPD, già oggi preposto al coordinamento delle misure di promozione delle pari opportunità, assume la funzione di «punto focale», che già esercita per l'attuazione sul piano internazionale della CDPD.

4.1.1 Migliorare il coordinamento a livello federale

La politica della Confederazione in favore delle persone disabili è oggi elaborata e attuata in modo decentralizzato nei dipartimenti e negli uffici competenti, che dialogano in varie forme, focalizzandosi di norma sul coordinamento tra settori della politica in favore delle persone disabili e altri ambiti politici con contenuti comuni. Questo vale ad esempio per la Collaborazione interistituzionale (CII) nelle situazioni in cui le misure d'integrazione possono essere di competenza di diverse istituzioni. Nello specifico delle pari opportunità delle persone disabili, l'UFPD ha già oggi il mandato di coordinare le attività in materia degli altri servizi specializzati dell'Amministrazione federale¹¹¹. Al momento, tra questi rientrano innanzitutto i servizi preposti all'attuazione della LDis nei settori della gestione immobiliare, degli acquisti, dell'informatica, della comunicazione, della mobilità e del personale. Attualmente non esiste però un coordinamento tra tutti i settori della politica in favore delle persone disabili di competenza della Confederazione, il che rende difficile percepirla, radicarla e attuarla quale compito trasversale.

Il Consiglio federale intende creare le premesse per una visione d'insieme possibilmente completa delle attività della Confederazione rilevanti ai fini della politica in favore delle persone

¹¹¹ Art. 3 cpv. 3 lett. i ODis

disabili e agevolarne così il coordinamento. La considera un presupposto essenziale per un'attuazione e uno sviluppo continuo coerenti, orientati ai diritti delle persone con disabilità ed efficienti. A questo scopo, in stretta collaborazione soprattutto con l'UFAS, l'UFPD assumerà il coordinamento di tutte le attività della Confederazione nel settore dei diritti delle persone disabili, incluse quelle che non concernono in primo luogo l'attuazione della LDiS.

Il coordinamento sarà agevolato dall'istituzione di un gruppo di lavoro interdipartimentale (GLI) per la politica in favore delle persone disabili, che assicurerà lo scambio di informazioni tra i servizi della Confederazione preposti a compiti rilevanti ai fini della politica in favore delle persone disabili. In particolare, assicurerà che i temi e i riferimenti di rilievo vengano riconosciuti per tempo e fatti confluire nelle attività dell'Amministrazione federale. Il GLI potrà inoltre formulare, in collaborazione con i servizi interessati, raccomandazioni su temi intersettoriali ed esprimersi su tendenze e sviluppi della politica in favore delle persone disabili. In seno al GLI saranno rappresentati i servizi federali specificamente responsabili dell'attuazione dei diritti delle persone con disabilità, tutti i dipartimenti e la Cancelleria federale. La direzione del GLI e il disbrigo dei suoi affari saranno affidati all'UFPD.

4.1.2 Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili

In ragione della ripartizione delle competenze, la politica in favore delle persone disabili di Confederazione e Cantoni necessita da sempre di coordinamento e collaborazione. Nel settore della politica d'integrazione di Confederazione e Cantoni, con il Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera è stato istituito un forum politico che agevola lo scambio di opinioni ed esperienze sugli aspetti sociali della politica in favore dei disabili. In questo settore, il dialogo è già avviato anche sul piano tecnico. È tuttavia opinione comune che, in considerazione dei numerosi punti di contatto, debba essere intensificato e soprattutto esteso ad altri settori rilevanti per la politica in favore delle persone disabili, in modo da approfondire la cooperazione nel quadro di strutture collaudate. La creazione di nuove strutture è infatti stata esaminata ed esplicitamente respinta.

Per questa ragione, i partner del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera – il DFI e la CDOS – hanno concordato di approfondire la collaborazione già in vista dell'elaborazione del rapporto del DFI sullo sviluppo della politica in favore delle persone disabili. La forma della collaborazione e l'orientamento dei contenuti sono stati successivamente concretizzati dai partner e stabiliti alla fine di novembre del 2017.

La futura collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili è finalizzata a garantire uno scambio regolare di informazioni ed esperienze, a migliorare la gestione strategica della politica federale e cantonale in materia e a creare le premesse per un suo sviluppo coerente.

Al Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera spetta la definizione dell'orientamento strategico e delle priorità. In base agli sviluppi e alle sfide attuali, decide in merito all'attuazione di misure comuni nel quadro di un programma pluriennale. Assicura inoltre il coinvolgimento dei servizi federali, delle conferenze intercantonali e dei servizi cantonali non rappresentati al suo interno. Può in particolare invitare altri servizi a occuparsi di temi della politica in favore delle persone disabili e a prendere decisioni di cui si terrà conto nel prosieguo dei lavori.

La collaborazione tecnica è assicurata da un gruppo di lavoro comune permanente appositamente costituito nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera. Questo gruppo di lavoro assicura lo scambio di informazioni ed esperienze tra Confederazione e Cantoni e sottopone regolarmente al Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera un rapporto sull'attuazione delle attività programmate e sugli sviluppi della politica in favore delle persone

disabili a livello federale e cantonale. Prepara le discussioni su questioni di politica in favore delle persone disabili da tenere nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera e può proporre l'attuazione di misure o esprimere ulteriori raccomandazioni all'attenzione del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera.

Al gruppo di lavoro è affidato il coordinamento dei progetti previsti nel quadro di un programma pluriennale. La responsabilità di questi progetti è di norma conferita a uno dei servizi coinvolti. È prevedibile che lo svolgimento dei progetti richieda la consultazione a intervalli regolari di altri specialisti, in particolare di rappresentanti delle organizzazioni dei disabili. Nell'ambito di progetti comuni, il gruppo di lavoro può assumere ruoli di gestione o accompagnamento.

Tra i progetti comuni figurano anche conferenze sulla politica in favore delle persone disabili, il cui scopo è soprattutto di agevolare lo scambio di informazioni ed esperienze, l'individuazione e lo scambio di buone prassi, la discussione di possibili progetti e la raccomandazione di misure concrete su un tema specifico classificato come prioritario. Queste conferenze contribuiscono all'informazione dell'opinione pubblica e danno l'occasione di coinvolgere attivamente nello sviluppo della politica nazionale in favore delle persone disabili gruppi di interesse non rappresentati in seno al Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera (società civile, attori di settori estranei alla politica sociale).

Membri permanenti del gruppo di lavoro sono, per la Confederazione, l'UFPD e l'UFAS, per i Cantoni la segreteria generale della CDOS e una delegazione della neocostituita Conferenza degli incaricati cantonali per le questioni della disabilità. Secondo i temi prioritari dei programmi pluriennali, si aggiungono rappresentanti di altri servizi federali o (inter)cantonali. Tramite la partecipazione della segreteria generale della CDOS, è inoltre garantito che anche le altre conferenze dei direttori cantonali vengano coinvolte nello sviluppo della politica nazionale in favore delle persone disabili. La direzione e il disbrigo degli affari del gruppo di lavoro comune sono affidati all'UFPD.

4.1.3 Coinvolgimento delle persone disabili e delle loro organizzazioni

Oltre alla Confederazione e ai Cantoni, anche le organizzazioni dei disabili sono chiamate a svolgere compiti fondamentali nell'ambito della politica in favore delle persone disabili. Le loro esperienze e conoscenze possono inoltre facilitare la concretizzazione e l'attuazione dei diritti delle persone con disabilità. Una politica coerente non può pertanto prescindere dalla partecipazione di queste organizzazioni quali rappresentanti delle persone disabili.

La collaborazione tra autorità e organizzazioni dei disabili nel quadro della politica in favore delle persone disabili ha tre funzioni, che in parte si sovrappongono. Innanzitutto è finalizzata al coordinamento delle misure degli attori a cui sono stati affidati i compiti nell'ambito della politica in favore delle persone disabili. In secondo luogo, la partecipazione delle organizzazioni dei disabili assicura che le loro competenze specifiche vengano effettivamente considerate, in particolare quelle acquisite con l'esperienza diretta dalle persone con disabilità. Infine, la partecipazione delle persone disabili o delle loro organizzazioni conferisce maggiore legittimazione alle misure delle autorità, garantendo che le opinioni delle persone disabili o delle organizzazioni che le rappresentano sulle questioni che le riguardano vengano ascoltate.

La procedura di consultazione ha lo scopo di coinvolgere i Cantoni, i partiti politici e gli ambienti interessati nei processi di formazione dell'opinione e di decisione della Confederazione. Accanto alle modifiche costituzionali, ai progetti di legge e a determinati trattati internazionali, anche altri progetti della Confederazione di considerevole portata politica, finanziaria, economica, ecologica, sociale o culturale possono essere oggetto di una procedura di consultazione, la quale fornisce informazioni sulla congruità di un progetto, sulla sua attuabilità e sul consenso

che raccoglie. In questo modo, sono in linea di principio date le premesse affinché le persone con disabilità vengano coinvolte – direttamente o tramite le loro organizzazioni – in una forma che soddisfi le disposizioni dell'articolo 4 capoverso 3 CDPD.

I servizi federali che si occupano esplicitamente di temi della politica in favore delle persone disabili (p. es. assicurazione per l'invalidità o pari opportunità) curano da tempo il dialogo con le organizzazioni dei disabili e le coinvolgono in svariati modi (p. es. attraverso perizie o collaborazioni in gruppi di lavoro e progetti) nell'elaborazione e nell'attuazione di misure. Per mezzo della procedura di consultazione è garantito che anche tutti gli altri servizi federali coinvolgano le organizzazioni dei disabili negli affari di grande portata.

La disposizione della CDPD sul coinvolgimento attivo delle persone con disabilità attraverso le loro organizzazioni rappresentative (art. 4 cpv. 3) non prevede alcuna prescrizione di forma. La collaborazione tra tutti gli attori rilevanti sarà intensificata tramite il dialogo regolare tra i servizi e gli organi preposti (in particolare i neocostituiti gruppi di lavoro) e le organizzazioni dei disabili. Grazie alla partecipazione a progetti del gruppo di lavoro e al miglioramento del coordinamento a livello federale, migliorerà anche il coinvolgimento dei diretti interessati e delle loro organizzazioni, anche al di fuori dei campi «classici» della politica in favore delle persone disabili.

4.2 Campo d'intervento 2: «Dare impulsi»

Nel campo d'intervento «Dare impulsi», l'obiettivo perseguito è di promuovere in modo mirato e proattivo i diritti delle persone disabili nel quadro di ambiti tematici prioritari. Questi impulsi vanno ad aggiungersi alle misure per ottimizzare aspetti parziali della politica in favore delle persone disabili, a livello federale specialmente nel settore dell'assicurazione per l'invalidità. Negli ultimi anni, la Confederazione, i Cantoni e le organizzazioni dei disabili hanno sottolineato che bisogna agire a diversi livelli:

- Sulla base tra l'altro della valutazione della LDis, il Consiglio federale ha constatato che occorre intervenire sul piano sia strutturale che dei contenuti. Sotto il profilo contenutistico, assumono un ruolo di primo piano le misure per la promozione delle pari opportunità, soprattutto nel settore del lavoro e della formazione.
- Il documento di lavoro della CDOS del 20 settembre 2013 sulla politica in favore delle persone disabili indica diversi campi d'intervento considerati particolarmente importanti per l'ulteriore sviluppo della politica in materia. Tra gli ambiti tematici citati figurano in particolare «offerte di assistenza/vita autodeterminata», «mercato del lavoro», «passaggio dalla scuola alla formazione professionale», «terza età e disabilità», «garanzia della qualità negli istituti», «personale specializzato» e «sistema di finanziamento», a cui si aggiungono, per quanto riguarda più specificamente la collaborazione tra Cantoni, Confederazione e fornitori di prestazioni, «distinzione tra prestazioni individuali e collettive» e «rapporto tra i Cantoni e i fornitori di prestazioni privati».
- In collaborazione con i suoi membri, l'associazione mantello delle organizzazioni delle persone disabili Inclusion Handicap ha espresso la propria posizione sulle necessità d'intervento nel suo «rapporto ombra» sull'applicazione della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CDPD). Secondo tale rapporto occorre agire su vari fronti, in via prioritaria negli ambiti «lavoro e formazione professionale», «formazione», «accessibilità», «vita autodeterminata», «tenore di vita adeguato e protezione sociale», «partecipazione politica» e «accesso alla giustizia».

Nonostante sia necessario intervenire a diversi livelli, bisogna giocoforza procedere per gradi e quindi stabilire delle priorità. Alla luce di questa premessa e sulla base dell'analisi della situazione nel presente rapporto, in una prima fase nella politica in favore delle persone disabili la priorità verrà data agli ambiti «pari opportunità e lavoro», «vita autodeterminata» e «comunicazione digitale senza barriere». Il programma tematico «Pari opportunità e lavoro» della Confederazione è gestito dall'UFPD e il programma «Vita autodeterminata» è attuato da Confederazione e Cantoni nel quadro dei programmi pluriennali (cfr. «Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili»). In considerazione della crescente digitalizzazione, la Confederazione prevede infine ulteriori misure per promuovere la comunicazione senza barriere e l'accessibilità delle informazioni. Questi tre ambiti prioritari vanno intesi come un primo impulso. Sulla base della collaborazione tra Confederazione e Cantoni e dell'analisi della situazione, altri ambiti prioritari seguiranno nel quadro dell'attuazione della politica in favore delle persone disabili.

4.2.1 Programma «Pari opportunità e lavoro»

L'integrazione professionale ha effetti positivi: le persone disabili che partecipano alla vita lavorativa denotano infatti un grado di soddisfazione generale nettamente superiore rispetto a quelle senza occupazione¹¹². Pure le imprese ne traggono vantaggio¹¹³, soprattutto se riescono a valorizzare adeguatamente le competenze di queste persone. Promuovere la diversità all'interno di un gruppo di lavoro può portare a una maggiore capacità di innovazione, a un allargamento delle prospettive e allo sviluppo di un maggior numero di idee qualitativamente migliori. Essendo in grado di capire le esigenze dei potenziali clienti, i collaboratori disabili si rivelano preziosi per le imprese anche nel servizio alla clientela.

L'integrazione delle persone disabili è importante per l'economia. Anche se in Svizzera un numero relativamente elevato di persone disabili svolge un'attività lavorativa, il successo dell'integrazione dipende tra l'altro dalla creazione di condizioni quadro ottimali da parte delle aziende¹¹⁴. Il presente programma si concentra proprio su questo aspetto. La creazione di un contesto senza barriere mira a strutturare sin dall'inizio l'ambiente di lavoro in modo tale che le attività possano essere svolte senza ostacoli, indipendentemente dalle esigenze specifiche del singolo collaboratore. Mentre la gran parte dei provvedimenti dell'assicurazione per l'invalidità (AI) sono rivolte all'individuo, le misure in favore delle pari opportunità sono focalizzate sull'eliminazione delle barriere nell'ambiente di lavoro, a prescindere dal caso specifico¹¹⁵.

¹¹² Stephan Böhm, Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung. Flexible Arbeitsplatzanpassung und die Rolle von Personalabteilung, Führungskräften und Kollegen, in *Zeitschrift Führung und Organisation*, 83 (1) 2014, pagg. 235–241

¹¹³ Stephan Böhm, Miriam K. Baumgärtner, David J. G. Dwertmann, Modernes Personalmanagement als Schlüsselfaktor der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung, in S. Böhm, M. Baumgärtner, D. Dwertmann (ed.), *Berufliche Inklusion von Menschen mit Behinderung. Best Practices aus dem ersten Arbeitsmarkt*, Berlino-Heidelberg 2013

¹¹⁴ www.oecd.org/switzerland/mental-health-and-work-switzerland-9789264204973-en.htm

¹¹⁵ Esistono due approcci all'integrazione professionale. Il primo, focalizzato sull'individuo, analizza quali misure sono necessarie affinché la persona in situazione di disabilità sia in grado di svolgere le mansioni affidatele. In quest'ottica, la disabilità è considerata un problema di salute puramente individuale che richiede provvedimenti su misura e di conseguenza l'integrazione professionale avviene mediante prestazioni rivolte alla singola persona. Il secondo approccio si concentra invece sull'ambiente di lavoro e mira a creare condizioni quadro tali da consentire a chiunque di lavorare senza impedimenti. Secondo questa prospettiva, la disabilità è il risultato di condizioni sociali che favoriscono l'emarginazione: l'attenzione è quindi rivolta alle limitazioni imposte dal contesto sociale. L'integrazione professionale viene pertanto promossa individuando gli ostacoli e abbattendo le barriere all'interno dell'ambiente di lavoro. In altre parole, le misure non sono incentrate esclusivamente sulla singola persona, ma tengono in debita considerazione anche il contesto sociale. Grazie all'abbattimento delle barriere, la diversità diventa un'opportunità e ogni individuo può vivere in maniera indipendente e autodeterminata, beneficiando di pari diritti e sentendosi parte integrante della comunità.

In ultima analisi, le misure volte a creare un contesto privo di barriere mirano a una «cultura inclusiva» dell'organizzazione, vale a dire a valorizzare il potenziale della diversità per l'impresa. Si sono dimostrati validi in particolare i seguenti provvedimenti:

- l'impegno degli organi direttivi (p. es. linee guida orientate all'inclusione, ma anche esempi tangibili di valori inclusivi);
- l'allestimento di postazioni di lavoro senza barriere (p. es. accessibilità dei sistemi informatici, uffici ergonomici);
- una gestione delle risorse umane senza barriere (p. es. strategie di reclutamento non discriminatorie, adeguamento degli orari di lavoro);
- la promozione di uno stile dirigenziale dei quadri improntato alla cooperazione (p. es. tramite corsi di gestione per migliorare le conoscenze e gli approcci);
- la diffusione di uno spirito di squadra inclusivo, in grado di apprezzare i contributi specifici dei singoli e nel contempo di trasmettere un forte senso di appartenenza; e
- la creazione di reti che favoriscono il trasferimento di conoscenze e la consapevolezza in materia di pari opportunità all'interno e all'esterno dell'organizzazione.

Il programma «Pari opportunità e lavoro» intende incoraggiare questo genere di misure, in modo da promuovere efficacemente, in coordinamento con altri provvedimenti, le pari opportunità nel mondo del lavoro. L'obiettivo primario non è estendere la tutela legale, ma migliorare le conoscenze e la sensibilizzazione, come previsto nel rapporto del Consiglio federale sul diritto in materia di protezione dalla discriminazione¹¹⁶ (cfr. «Lavoro e occupazione»).

Il programma serve ad approfondire le conoscenze sulle misure in favore delle pari opportunità e sui loro effetti, a promuovere l'attuazione di tali misure, a rendere visibili senza barriere le basi e le esperienze acquisite e a rafforzare il coordinamento e lo scambio di conoscenze tra gli attori. Si rivolge non soltanto alle autorità federali e cantonali, ma anche alle organizzazioni dei disabili, alle imprese e ai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. I relativi provvedimenti dovranno perseguire in particolare il miglioramento delle condizioni delle donne disabili. Qui di seguito ne sono descritti in dettaglio gli obiettivi e le misure.

Obiettivo 1 Basi: Consolidare e approfondire le conoscenze sulle misure in favore delle pari opportunità e sui loro effetti

Attualmente l'inclusione professionale è ancora fortemente legata a misure incentrate sull'individuo. Mancano inoltre valutazioni di progetti e provvedimenti in favore delle pari opportunità. Occorre individuare i provvedimenti, in Svizzera e all'estero, focalizzati sulle condizioni quadro e illustrarne gli effetti. Poiché le iniziative per le pari opportunità attuate dalla Confederazione e dai Cantoni sono poco conosciute, occorre dare loro visibilità e illustrarne l'impatto.

Misura 1.1: Analizzare gli effetti delle misure in favore delle pari opportunità

Innanzitutto bisogna procedere a un'analisi dei fattori che concorrono alla riuscita dell'inclusione professionale, attingendo alla letteratura scientifica disponibile, ed elaborare una panoramica delle possibili misure in favore delle pari opportunità. (*Attività 1.1.1: Meta-analisi della letteratura scientifica*). L'esame delle ricerche condotte in materia offre un primo quadro d'insieme dei provvedimenti che possono essere adottati dalle imprese, consentendo una migliore comprensione dell'inclusione professionale nell'ottica delle pari opportunità. In una seconda fase vengono illustrati gli eventuali effetti esaminati (*Attività 1.1.2: Mappa degli effetti*). Sulla base di questa mappa si definiscono singole misure di cui si intende analizzare in modo più approfondito l'utilità per le imprese sotto il profilo economico e/o delle pari opportunità nel quadro di un progetto di ricerca (cfr. obiettivo 2). Si prevede di svolgere tale attività in stretta collaborazione con il Center for Disability and Integration dell'Università di San Gallo.

¹¹⁶ V. nota a piè di pagina 44

Misura 1.2: Inventariare le misure in favore delle pari opportunità adottate a livello federale e cantonale in ambito lavorativo

La Confederazione fa il punto della situazione sulle misure per promuovere le pari opportunità a livello federale e cantonale. Per inventariare i provvedimenti adottati in seno all'Amministrazione federale e nelle aziende parastatali (p. es. Swisscom, FFS, La Posta, SUVA, RUAG), l'UFPD raccoglie, d'intesa con l'UUPER e i servizi delle risorse umane delle aziende in questione, informazioni mediante un questionario scritto (*Attività 1.2.1: Panoramica degli attori a livello federale*). Questa indagine ha lo scopo di censire e dare visibilità alle iniziative promosse a livello federale e di pubblicizzare le possibili misure in particolare nei Cantoni (cfr. attività 1.2.2). Nel quadro di un progetto del gruppo di lavoro Politica in favore delle persone disabili (cfr. «Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili»), si provvederà in seguito a elaborare una panoramica delle misure in favore delle pari opportunità in ambito lavorativo adottate a livello cantonale.

Obiettivo 2 Realizzazione: Incoraggiare l'attuazione di misure in favore delle pari opportunità a livello federale, cantonale e nel settore privato

Tra i datori di lavoro continuano a esserci forti riserve in merito all'assunzione di persone disabili o alla continuazione del rapporto di lavoro con queste ultime¹¹⁷. Siccome l'impegno delle aziende in favore dell'integrazione professionale è assai eterogeneo, occorre incoraggiare i datori di lavoro a sperimentare l'attuazione di misure per le pari opportunità. Gli aiuti finanziari previsti dalla LDIs consentono di sostenere programmi e progetti per promuovere l'integrazione professionale. Dando la priorità al tema «pari opportunità e lavoro», è possibile utilizzare le sinergie derivanti dalle diverse iniziative proposte al riguardo. Vanno inoltre studiate possibilità per concretizzare ulteriormente le pari opportunità nel quadro di vari progetti, sia nell'amministrazione pubblica che nell'economia privata.

Misura 2.1: Focalizzare gli aiuti finanziari sull'ambito lavorativo

Favorendo le sinergie tra progetti nel quadro di programmi prioritari su un tema specifico è possibile stimolare l'avvio di iniziative nell'ambito lavorativo ed accrescerne gli effetti. A tale scopo, gli aiuti finanziari del credito «Provvedimenti per le pari opportunità dei disabili», per cui sono a disposizione circa 2,2 milioni di franchi l'anno, saranno indirizzati verso questo ambito prioritario (*Attività 2.1.1: Priorità negli aiuti finanziari*). In altre parole, verranno sostenuti in via prioritaria i progetti pilota d'integrazione professionale e i progetti d'integrazione nel settore pari opportunità e lavoro (art. 17 e 18 LDis). Grazie a questi aiuti finanziari è possibile sostenere iniziative che sperimentano nuove strategie per garantire le pari opportunità (p. es. passaggio dalla formazione professionale al mercato del lavoro, implementazione di misure in favore delle pari opportunità nelle imprese). Inoltre si intende rendere più vincolanti le disposizioni (art. 18 cpv. 3 LDis) inerenti alla valutazione dell'impatto dei provvedimenti (*Attività 2.1.2: Valutazione dei progetti dell'UFPD*). Per rafforzare le competenze specifiche in materia di valutazione, può essere esaminata l'opportunità di organizzare corsi e attività di coaching rivolti ai responsabili dei progetti sostenuti.

Misura 2.2: Attuare le misure in favore delle pari opportunità

Per promuovere attivamente le pari opportunità occorre incentivare l'impegno e l'acquisizione di esperienze in quest'ambito. Sulla base della mappa degli effetti (attività 1.1.2), si procede all'attuazione di singole misure nelle imprese e alla valutazione del loro impatto sotto il profilo dell'integrazione (*Attività 2.2.1: Attuazione di misure in favore delle pari opportunità*). A tale scopo verranno avviate collaborazioni tra l'UFPD, il mondo accademico (Center for Disability and Integration dell'Università di San Gallo) e 5–8 imprese. Le esperienze acquisite saranno comunicate in modo efficace e ampiamente divulgate (cfr. obiettivo 3). Si intende inoltre conferire un riconoscimento a misure esemplari volte a garantire condizioni quadro senza barriere

¹¹⁷ Rapporto di valutazione della LDis, versione integrale (in tedesco; v. nota a piè di pag. 5), pag. 211

(Attività 2.2.2: Conferimento di un riconoscimento a misure esemplari). Occorre pertanto chiarire in via preliminare quali partner si vogliono coinvolgere (Confederazione, Cantoni, enti privati) e se sono possibili sinergie con gli attuali marchi di qualità per datori di lavoro. Vanno selezionate e premiate esclusivamente misure che riguardano le condizioni quadro e non singoli casi. In seguito, tali provvedimenti esemplari saranno comunicati in modo efficace e ampiamente divulgati (cfr. obiettivo 3).

Misura 2.3: Promuovere la prospettiva delle pari opportunità nel seguito dei lavori della Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro

Questa misura serve a promuovere la prospettiva delle pari opportunità nell'attuazione dei progetti scaturiti dalla Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro. Sul piano concreto, il presente programma sostiene ad esempio il progetto «iPunkt+» (Attività 2.3.1: Promozione della prospettiva delle pari opportunità nelle misure della Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro). Dai lavori condotti in seguito alla Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro potranno scaturire anche altre possibilità per implementare progetti specifici in favore delle pari opportunità. Tali progetti andranno realizzati insieme ad attori esterni.

Obiettivo 3 Comunicazione: Valorizzare le conoscenze disponibili e informare gli ambienti interessati nel modo più adeguato

Dalla valutazione della LDis è emerso che, soprattutto in materia di pari opportunità, le conoscenze dei diretti interessati e dei servizi incaricati dell'attuazione delle misure sono limitate e che in generale vi è una scarsa consapevolezza dei diritti delle persone disabili. Per giunta prevale una visione della disabilità che pone l'accento sulle limitazioni psicofisiche. Le nozioni interdisciplinari di base non sono abbastanza conosciute e gli esempi di buona prassi hanno poca visibilità. Il miglioramento dell'informazione rappresenta quindi un obiettivo centrale e il presupposto per promuovere le pari opportunità nell'ambito lavorativo. Occorre pubblicizzare le misure, migliorare il modo in cui sono percepite le persone disabili e accrescere le conoscenze dei diretti interessati e dei servizi competenti. A questo proposito, l'accesso senza barriere a Internet assume un'importanza cruciale.

Misura 3.1: Fornire informazioni

Ai diretti interessati occorre fornire una panoramica delle basi fondamentali; a seconda delle loro esigenze specifiche, essi vanno tempestivamente indirizzati ai servizi competenti. Sul sito Internet dell'UFPD verrà pertanto accordato uno spazio particolare al tema «pari opportunità e lavoro» (Attività 3.1.1: Sito Internet e newsletter dell'UFPD). Si cercherà in primo luogo di analizzare e presentare i risultati del programma in maniera efficace. La newsletter dell'UFPD dedicherà una rubrica speciale all'ambito del lavoro. Per quattro volte all'anno, sarà così possibile informare un pubblico più vasto sul tema «pari opportunità e lavoro». Verrà inoltre realizzato e pubblicato, per i diretti interessati, un quadro sommario delle principali basi legali in materia (Attività 3.1.2: Informazioni per i diretti interessati). Infine, l'UFPD pubblicherà sulle proprie pagine Internet una serie di rimandi ad altri siti che offrono informazioni supplementari (p. es. insieme.ch, compasso.ch). In questo modo i diretti interessati sapranno subito a chi rivolgersi (Attività 3.1.3: Selezione di informazioni supplementari).

Misura 3.2: Divulgare attivamente esempi di buona prassi

Con questa misura si intende dare una visibilità maggiore e più sistematica ai provvedimenti, in atto o in fase di sviluppo, per promuovere le pari opportunità. Progetti concreti di comprovata efficacia saranno presentati quali esempi di buona prassi. Le iniziative principali o migliori, relative all'ambito del lavoro, verranno illustrate in modo facilmente comprensibile e presentate sul sito Internet (Attività 3.2.1: Progetti e dintorni). Quale ulteriore strumento di supporto verrà

elaborata una guida, destinata ai promotori interessati, che, sulla scorta di esempi e idee utili, illustrerà come mettere a punto con successo un progetto (*Attività 3.2.2: Guida per i progetti*).

Misura 3.3: Coinvolgere i datori di lavoro e sensibilizzare i collaboratori

Occorre coinvolgere i datori di lavoro e i settori con contratto collettivo di lavoro nell'attuazione delle misure in favore delle pari opportunità. L'Unione svizzera degli imprenditori può informare nei modi più opportuni i propri affiliati sul tema «pari opportunità e lavoro», il che consente di entrare direttamente in contatto con le grandi imprese (*Attività 3.3.1: Contatto diretto con le imprese*). Inoltre è possibile rivolgersi direttamente ai responsabili in materia (diversity manager, manager della salute) delle grandi aziende. Mediante le associazioni economiche settoriali e regionali (*Attività 3.3.2: Presentazione tramite associazioni e reti di contatti*) si intende invece raggiungere il gruppo target delle piccole e medie imprese. Anche in questo caso si prevede di sensibilizzare sull'argomento utilizzando come tramite l'Unione svizzera degli imprenditori o Compasso. La presentazione di progetti di successo nei media specializzati (o eventualmente nei giornali locali) costituirà un ulteriore canale di comunicazione indiretto per coinvolgere la categoria dei responsabili aziendali del personale (*Attività 3.3.3: Articoli in riviste specializzate*). A tale proposito il programma non si concentrerà soltanto sulle riviste dei datori di lavoro, ma anche su quelle dei lavoratori. Informazioni sugli aiuti finanziari ed esempi di progetti verranno infine presentati sul portale informativo di Compasso (*Attività 3.3.4: Presentazione sul sito Internet di Compasso*).

Misura 3.4: Migliorare l'accessibilità

Tutte le informazioni devono essere sistematicamente messe a disposizione senza barriere. Per raggiungere questo obiettivo, le informazioni e le misure di comunicazione preparate in base alle esigenze dei gruppi target nel quadro del programma dovranno essere conformi alle direttive della Confederazione per la realizzazione di siti Internet facilmente accessibili (*Attività 3.4.1: Informazioni accessibili senza barriere*). Anche i contenuti elettronici, realizzati nell'ambito di progetti sostenuti dalla Confederazione, dovranno essere accessibili senza barriere.

Obiettivo 4 Networking: Rafforzare i contatti tra gli attori interni ed esterni all'Amministrazione federale

Nell'ambito «pari opportunità e lavoro», vari servizi svolgono compiti diversi, inerenti a problematiche differenti ma correlate tra loro. Il coordinamento delle diverse misure ne incrementa l'efficacia. Per sfruttare le sinergie, occorre che i diversi attori coinvolti siano in contatto tra loro e che vi sia uno scambio di conoscenze, che nel migliore dei casi può essere utile per l'implementazione di nuove misure. Un coordinamento più stretto consente anche di tenere da subito in debita considerazione gli aspetti delle pari opportunità nella pianificazione dei provvedimenti. Vanno inoltre sensibilizzati i servizi che promuovono misure incentrate sull'individuo (URC, AI). Gli aspetti delle pari opportunità vanno pertanto tematizzati nei pertinenti organi (Collaborazione interistituzionale CII). Per garantire che il tema non finisca nel dimenticatoio a lavori conclusi, occorre promuoverne la continuità già durante lo svolgimento del programma.

Misura 4.1: Favorire lo scambio delle conoscenze

Scambi regolari facilitano lo sfruttamento di sinergie e possibili collaborazioni. Si prevede pertanto di organizzare incontri tra responsabili di progetto, datori di lavoro, dipendenti, servizi statali, ricercatori ed enti promotori (*Attività 4.1.1: Dialogo «Pari opportunità e lavoro»*). È importante che anche i responsabili delle risorse umane partecipino a questi appuntamenti. Lo scopo degli incontri è discutere le esperienze concrete maturate con i progetti da diversi punti di vista. Gruppi di lavoro e organi quali la rete Pari opportunità dovranno inoltre promuovere la riflessione sul tema «pari opportunità e lavoro» al loro interno (*Attività 4.1.2: Riflessione all'interno di gruppi di lavoro e organi*). Andrà infine preso in considerazione l'avvio di forme di

collaborazione nel quadro di altri programmi (p. es. «Rights at Work» del Centro svizzero di competenza per i diritti umani, CSDU).

Misura 4.2: Rafforzare il coordinamento

L'UFPD promuove il coordinamento tra le parti coinvolte anche in un'ottica di lungo termine. A tale proposito, nel corso del programma si intende valutare se da parte dell'UFPD potranno essere creati, nel quadro della politica in favore delle persone disabili e delle iniziative scaturite dalla Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro, strumenti e processi vincolanti (p. es. linee guida, scambi istituzionalizzati ecc.) volti a garantire che il tema delle pari opportunità non finisca nel dimenticatoio dopo la conclusione del programma (*Attività 4.2.1: Garantire la continuità*).

Il programma, la cui direzione e attuazione è affidata all'UFPD, dovrà essere attentamente monitorato dai servizi federali interessati, dalle parti sociali e dalle organizzazioni dei disabili per assicurare l'impegno di questi attori¹¹⁸. Se nel prosieguo del programma dovesse emergere l'opportunità di coinvolgere ulteriori istituzioni, il gruppo di accompagnamento del programma potrà essere allargato. In base alle circostanze, nel corso del programma verranno istituiti «sounding board» affinché le conoscenze specifiche esterne (altri uffici federali, imprese parastatali, Cantoni) possano confluire nel programma.

Per poter avviare il programma con le risorse disponibili, già nel 2017 l'UFPD ha focalizzato le proprie attività sul tema del lavoro. Ciò ha consentito di attuare da subito prime misure a titolo di preparazione in vista del programma definitivo¹¹⁹. Il seguente calendario fornisce una panoramica di massima delle attività previste nel periodo 2018–2021:

- Attività 2018: nel 2018 si prevede di elaborare la mappa degli effetti e dare vita a un consorzio di ricerca (attività 1.1.1). Sul piano operativo si tratterà di realizzare il progetto scaturito dalla Conferenza nazionale per l'integrazione delle persone disabili nel mercato del lavoro (iPunkt+). A livello di comunicazione, si intende avviare i primi contatti diretti con le imprese (attività 3.3.1) e promuovere le prime presentazioni in seno alle associazioni (attività 3.3.2). Inoltre verranno chiarite le modalità di presentazione del programma sul sito Internet di Compasso (attività 3.3.4).
- Misure 2019: nel 2019 si prevede di realizzare la panoramica degli attori federali (attività 1.2.1). Sulla base della mappa degli effetti, si potrà dare il via all'attuazione delle misure nelle imprese (attività 2.2.1). Sotto il profilo della comunicazione, si tratterà di elaborare una guida per i progetti facendo tesoro delle esperienze acquisite nel 2018 (attività 3.2.2), così da garantire un sostegno aggiuntivo alle iniziative nel mondo del lavoro. Inoltre si prevede di pubblicare i primi articoli in riviste specializzate (attività 3.3.3). Nel 2019 si potrà anche iniziare con le attività di networking, preferibilmente nell'ambito di gruppi di lavoro e organi (attività 4.1.2).
- Misure 2020: nel 2020 si prevede di fare il punto della situazione nei Cantoni (attività 1.2.2). Sulla base di questo quadro d'insieme, si potrà procedere alla selezione di informazioni supplementari (attività 3.1.3). Andranno inoltre compiuti i necessari accertamenti per conferire un riconoscimento a misure esemplari (attività 2.2.2). Per quanto concerne invece il rafforzamento dei contatti tra gli attori, nel 2020 è previsto il primo dialogo «Pari opportunità e lavoro» (attività 4.1.1).
- Misure 2021: nel 2021 si tratterà in primo luogo di concludere le attività e, sul fronte del networking, di assicurare la continuità del tema anche dopo la conclusione del programma (attività 4.2.1).

¹¹⁸ Fanno attualmente parte del gruppo di accompagnamento la Segreteria generale del DFI, l'UFAS, la SECO, l'UFPER, l'Unione svizzera degli imprenditori, i sindacati Travail.Suisse e USS e Inclusion Handicap.

¹¹⁹ Priorità al tema del lavoro negli aiuti finanziari (attività 2.1.1), nuovo sito Internet e nuova newsletter UFPD (attività 3.1.1), primi «Progetti e dintorni» (attività 3.2.1), analisi della letteratura (attività 1.1.1).

4.2.2 Tema prioritario della politica in favore delle persone disabili della Confederazione e dei Cantoni: «Vita autodeterminata»

La Confederazione e i Cantoni vogliono collaborare più strettamente nella politica in favore delle persone disabili. I relativi presupposti strutturali vengono creati nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera (cfr. «Collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili»). La collaborazione non si limita all'istituzione di una piattaforma di dialogo regolare, ma include anche la definizione di temi prioritari trattati congiuntamente nel quadro di programmi pluriennali.

In occasione del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera del 24 novembre 2017, sulla base di una proposta del DFI (UFPD) elaborata insieme alla segreteria generale della CDOS è stata condotta una prima discussione sui possibili temi prioritari. Sono stati presi in considerazione i seguenti ambiti tematici: «vita autodeterminata», «partecipazione» e «formazione». I partecipanti hanno deciso di dedicare il primo programma pluriennale al tema «vita autodeterminata». A determinare tale scelta sono state la necessità di intervenire in quest'ambito, constatata da più parti, nonché il fatto che il tema rientri nella sfera di competenze dei partner coinvolti nel Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera.

Basandosi sull'articolo 19 CDPD, il tema prioritario «vita autodeterminata» può essere definito come il diritto delle persone disabili a vivere nella comunità con la stessa libertà di scelta delle altre persone. Già oggi diversi provvedimenti a livello federale e cantonale contribuiscono a una vita autodeterminata ai sensi della CDPD (cfr. «Vita autodeterminata»). Come ricordato a proposito delle sfide in quest'ambito, permangono però determinati margini di miglioramento: occorre ad esempio ampliare le possibilità di scelta rendendo accessibili servizi e prestazioni alle persone disabili, nonché tenere maggiormente in considerazione le esigenze individuali nelle offerte loro indirizzate.

Alla luce di queste considerazioni, per il programma pluriennale «vita autodeterminata» è possibile individuare i seguenti ambiti d'intervento, che in parte si sovrappongono:

- libera scelta del luogo di residenza e della forma abitativa;
- autodeterminazione nella scelta della struttura diurna (occupazione con o senza salario);
- servizi di sostegno mirati (inclusa l'assistenza), più flessibili e maggiormente attenti alle esigenze individuali;
- accessibilità delle istituzioni e dei servizi rivolti alla collettività;
- partecipazione delle persone disabili alle decisioni delle autorità federali e cantonali e a quelle che le riguardano direttamente (inclusa la tutela dei minori e degli adulti).

A seguito della decisione di fondo del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera in favore del tema prioritario «vita autodeterminata», il DFI (UFPD e UFAS), la CDOS e i Cantoni stanno elaborando una bozza di programma per definirne gli obiettivi e le misure. L'approvazione del programma di lavoro pluriennale definitivo da parte del Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera è prevista nel giugno del 2018. Lo scopo delle attività del programma è di elaborare le basi necessarie, valutare i servizi offerti e individuare esempi di buona prassi. Nel quadro del programma si intende inoltre sostenere e attuare nuovi progetti, promuovere lo scambio di esperienze e i contatti tra gli attori, come pure monitorare le misure adottate, valutarne l'efficacia e fare il punto della situazione.

4.2.3 Abbattimento delle barriere e digitalizzazione

L'accesso all'informazione è indispensabile per la partecipazione sociale delle persone disabili. Visto il progredire della digitalizzazione, l'accessibilità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) costituisce un presupposto fondamentale per il ricorso a prestazioni formative, per l'integrazione professionale e la partecipazione. Il progresso costante delle TIC offre opportunità sempre nuove di partecipazione alla vita sociale, in particolare alle persone disabili. Grazie a Internet è possibile trovare facilmente informazioni restando a casa o sbrigare pratiche amministrative attraverso sportelli on-line. La rete assume un ruolo importante anche per la socializzazione. L'accesso ai dispositivi elettronici e alle possibilità offerte da Internet deve essere assicurato a tutti in egual misura. Per garantire alle persone disabili un accesso paritario e non escluderle dalla società digitale, occorre tener conto delle loro esigenze già nella fase di progettazione delle offerte digitali. In termini di accessibilità elettronica vi sono ancora ampi margini di miglioramento, sia per quanto riguarda le istituzioni pubbliche, sia e soprattutto sul fronte degli operatori privati.

L'obiettivo principale delle misure del piano d'azione «Accessibilità elettronica» 2015–2017¹²⁰ era di colmare le lacune nell'accesso senza barriere all'offerta digitale dell'Amministrazione federale, considerato anche che la Confederazione deve dare il buon esempio in quest'ambito. Si è cercato soprattutto di offrire un supporto ai dipartimenti e agli uffici federali e di elaborare strumenti ausiliari e raccomandazioni in materia di accessibilità elettronica.

Secondo una prima valutazione, l'obiettivo prefissato, ossia creare i presupposti affinché le esigenze in materia accessibilità senza barriere siano tenute in debita considerazione nel quadro delle strutture e dei processi ordinari, è stato raggiunto¹²¹. Anche se il piano d'azione «Accessibilità elettronica» ha gettato importanti basi, sono necessari ulteriori sforzi. Ciò vale da un lato per i progetti concreti e gli acquisti. In questi ambiti si spazia dagli acquisti legati alla burocratica, che costituiscono un presupposto cruciale per le pari opportunità nel mondo del lavoro, a progetti pionieristici come la piattaforma alertswiss.ch (protezione della popolazione) o «Vote électronique» (diritti politici). È fondamentale, in quest'ottica, che l'Amministrazione federale mantenga un elevato livello di competenza in materia di accessibilità elettronica. In questo modo crescono anche le probabilità che la Confederazione possa assumere una funzione modello nei confronti dei Cantoni e degli enti privati. D'altro canto, nel quadro della politica in favore delle persone disabili occorre sistematicamente tenere in considerazione i progressi della digitalizzazione e le loro possibili conseguenze per la promozione delle pari opportunità e l'integrazione delle persone disabili. Si tratta di sostenere nuove forme di integrazione ed evitare la creazione di nuove barriere.

Per utilizzare le opportunità offerte dalla digitalizzazione e ridurre i rischi, occorre avviare senza indugio una serie di misure. L'obiettivo del terzo tema prioritario «comunicazione digitale senza barriere» è quindi di garantire l'assenza di barriere e un elevato livello di competenza dell'Amministrazione federale in materia di accessibilità elettronica e altre forme di comunicazione senza barriere. Concretamente, la Confederazione prevede tre misure relative alla comunicazione senza barriere: valorizzare le competenze dell'Amministrazione federale in quest'ambito mantenendo operativa la Segreteria per l'accessibilità elettronica; promuovere le informazioni nella lingua dei segni in linguaggio semplificato; elaborare direttive per la comunicazione senza barriere nell'Amministrazione federale.

¹²⁰ www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/41220.pdf (in tedesco con compendio in italiano)

¹²¹ Al momento è in corso una valutazione approfondita dell'attuazione del piano d'azione

Misura 1: Valorizzare le competenze in materia di accessibilità elettronica: mantenere operativa la Segreteria per l'accessibilità elettronica

La Segreteria per l'accessibilità elettronica, istituita per la messa in atto del piano d'azione «Accessibilità elettronica», resta operativa. L'obiettivo è di assicurare che le unità amministrative della Confederazione possano beneficiare di servizi di consulenza e supervisione per quanto riguarda l'attuazione delle direttive sull'accessibilità elettronica nel quadro di progetti concreti. Grazie alla centralizzazione delle competenze, è possibile garantire l'uniformità e l'elevato livello degli standard in materia di accessibilità elettronica. Si assicura inoltre che il necessario know-how non debba essere creato ex novo all'interno delle singole unità amministrative o acquisito all'esterno a caro prezzo. Grazie alla Segreteria, la Confederazione può condividere le esperienze acquisite con altri enti pubblici e privati e quindi fungere da catalizzatore delle pari opportunità anche al di fuori dell'Amministrazione federale (cfr. «Prestazioni e comunicazione»). Un ulteriore compito della Segreteria è di confrontarsi con le implicazioni della digitalizzazione per la politica in favore delle persone disabili. La digitalizzazione e gli interrogativi che essa solleva assumono una grande rilevanza in particolare anche per gli altri due temi prioritari della politica in favore delle persone disabili, ossia le pari opportunità nel mondo del lavoro¹²² e la promozione di una vita autodeterminata, e per le misure in corso quali il progetto «vote électronique».

Misura 2: Promuovere la comunicazione senza barriere

Garantire una comunicazione senza barriere e l'accesso delle persone disabili alle informazioni costituisce uno degli elementi centrali della LDis. Per raggiungere questo obiettivo sono state adottate misure specialmente nell'ambito dell'accessibilità elettronica, che hanno consentito miglioramenti determinanti per quanto riguarda la comunicazione senza barriere soprattutto per gli ipovedenti; minori sono stati invece i progressi per le persone udienti o con difficoltà d'apprendimento. Dall'entrata in vigore della LDis, si sono venute a creare nuove possibilità sul fronte della comunicazione senza barriere, in particolare per le persone con difficoltà d'apprendimento. Ciò offre nuove opportunità di promuovere le pari opportunità e la partecipazione autonoma di queste persone alla vita sociale.

In futuro, i servizi di informazione e comunicazione della Confederazione dovranno tenere maggiormente in considerazione le esigenze particolari delle persone udienti o con difficoltà d'apprendimento e mettere a disposizione più informazioni nella lingua dei segni e in linguaggio semplificato. Occorre pertanto concretizzare innanzitutto le esigenze relative alla comunicazione senza barriere, soprattutto sotto il profilo della proporzionalità e degli ambiti da trattare in via prioritaria nell'offerta informativa. In secondo luogo si tratterà di predisporre gradualmente un'offerta informativa adeguata.

È indubbio che sussiste una particolare necessità d'intervento sul fronte dei diritti politici. Le informazioni ufficiali su elezioni e votazioni costituiscono un presupposto importante per l'esercizio dei diritti politici. Di conseguenza, per la Confederazione è importante metterle a disposizione di tutti gli aventi diritto di voto. Se per fornire informazioni riguardanti i diritti politici in linguaggio semplificato occorre dapprima risolvere diversi problemi di principio e di ordine pratico, i video in lingua dei segni costituiscono invece uno strumento semplice e già collaudato per migliorare l'informazione degli aventi diritto che ricorrono a questa lingua. Nel 2017 la Cancelleria federale ha realizzato a titolo sperimentale alcuni video inerenti alle votazioni. Visti gli esiti positivi, questo servizio verrà offerto regolarmente a condizione che siano disponibili le necessarie risorse finanziarie.

¹²² Alla Segreteria compete ad esempio l'elaborazione del rapporto in adempimento del postulato 16.4169 Bruderer Wyss («Ambiente di lavoro inclusivo nell'era della digitalizzazione»).

Misura 3: Elaborare direttive sulla comunicazione senza barriere

A livello di Amministrazione federale si sta esaminando in che modo migliorare la comunicazione senza barriere, in particolare come e quando mettere a disposizione informazioni in linguaggio semplificato e in lingua dei segni. Questo tema è attualmente al centro delle riflessioni condotte da un gruppo di lavoro ad hoc («Linguaggio semplificato e lingua dei segni»). La guida «Comunicazione digitale senza barriere», elaborata dall'UFPD nel 2016 e contenente varie schede informative con spiegazioni terminologiche e consigli sulle diverse forme di comunicazione, è una delle basi di lavoro per questa misura. Dato che si tratta di nuove prestazioni linguistiche offerte dall'Amministrazione federale, i lavori sono condotti in collaborazione con la Conferenza interdipartimentale dei servizi linguistici (CISL) conformemente all'ordinanza sui servizi linguistici¹²³.

4.3 Campo d'intervento 3: «Rendere visibile l'attuazione»

Un serio pregiudizio alla coerenza e alla credibilità dell'attuazione e dell'ulteriore sviluppo della politica in favore dei disabili è portato dalla mancanza di informazioni sulle basi, l'organizzazione, gli obiettivi, le attività e gli sviluppi nei settori politici interessati e dalla carenza di analisi, dall'assenza di una raccolta sistematica e dalla scarsa accessibilità delle informazioni e delle esperienze. La panoramica sullo stato della politica in favore delle persone disabili mostra che in diversi settori mancano informazioni o, se ve sono, sono insufficienti o accessibili in misura insufficiente. Si tratta dunque di adottare misure per renderle accessibili e dare così più visibilità non soltanto alla politica in favore delle persone disabili in generale, ma anche ai singoli provvedimenti e agli esempi di buona prassi. È pertanto previsto di fare il punto della situazione e di raccogliere trasversalmente ai diversi settori politici interessati i dati necessari e di analizzarli. Per temi specifici è inoltre prevista l'introduzione di un monitoraggio grazie al quale potranno essere rilevati e osservati sistematicamente gli sviluppi nei settori più importanti della politica in favore delle persone disabili. L'elaborazione di questo quadro d'insieme è prevista come misura comune nell'ambito della collaborazione tra Confederazione e Cantoni nella politica in favore delle persone disabili.

4.3.1 Quadro d'insieme della politica in favore delle persone disabili

L'obiettivo di questo quadro d'insieme è di migliorare l'informazione su (possibilmente) tutti i settori della politica in favore delle persone disabili, di consentire lo scambio sistematico d'informazioni ed esperienze, di creare le basi per una gestione strategica, promuovere uno sviluppo e una verifica più efficaci della politica in favore delle persone disabili e contribuire a diffondere la consapevolezza della sua trasversalità. Questo quadro d'insieme potrà inoltre favorire lo sviluppo di reti di specialisti e agevolare la collaborazione intersettoriale.

L'oggetto di questo quadro d'insieme è la politica in favore delle persone disabili della Confederazione e dei Cantoni e, laddove possibile, anche quella dei Comuni e degli enti privati. Determinante per la definizione dell'oggetto della politica in favore delle persone disabili e di conseguenza del quadro d'insieme è la CDPD. L'obiettivo primario sono la rilevazione e la messa a disposizione delle informazioni sulle basi (piani, strategie, statistiche e banche dati), sulla struttura organizzativa e sulle competenze (organi competenti, processi), sulle condizioni quadro legali (atti normativi, istruzioni, giurisprudenza) e su altre attività e altri sviluppi rilevanti (progetti e provvedimenti legislativi o di altro genere) nella politica in favore dei disabili.

Considerata l'ampiezza del tema (e le risorse disponibili), l'elaborazione del quadro d'insieme deve limitarsi alle informazioni essenziali e facili da rendere accessibili. La rilevazione di nuove

¹²³ Ordinanza del 14 novembre 2012 sui servizi linguistici dell'Amministrazione federale (Ordinanza sui servizi linguistici, OS Ling; RS 172.081)

informazioni non è prevista, ma può essere svolta nell'ambito dell'attuazione di un tema prioritario (cfr. n. 4.3.2). La progettazione e realizzazione del quadro d'insieme può fondarsi sulle analisi intersettoriali pregresse della politica in favore delle persone disabili (primo rapporto all'ONU sull'attuazione della CDPD, in parte il «rapporto ombra» di Inclusion Handicap) e sulle informazioni disponibili in singoli settori specifici (p. es. sull'assicurazione per l'invalidità, sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi o sull'attuazione della LDis nei trasporti pubblici). Per la messa a disposizione degli atti normativi e della giurisprudenza è in corso un progetto preliminare dell'Università di Basilea. Secondo quanto previsto, a metà del 2018 il Dialogo nazionale sulla politica sociale svizzera assegnerà l'incarico di realizzare questo quadro d'insieme.

Il quadro d'insieme ha innanzitutto lo scopo di migliorare l'attuazione e l'ulteriore sviluppo della politica in favore delle persone disabili. Di conseguenza è destinato in primo luogo ad autorità e amministrazioni di Confederazione e Cantoni e a un pubblico di specialisti. L'informazione e la sensibilizzazione dell'opinione pubblica non sono per ora prioritarie. Per la messa a disposizione delle informazioni va trovata una soluzione pragmatica. Si possono per esempio studiare soluzioni tecniche (open source o altre) accessibili a tutte le parti interessate per la raccolta e l'aggiornamento regolare delle informazioni. L'idea di sviluppare una piattaforma analoga a quella in funzione nel settore della politica dell'infanzia e della gioventù è stata per il momento accantonata.

4.3.2 Approfondimento selettivo mediante monitoraggio

Il quadro d'insieme permette di fare il punto di quanto fin qui fatto. Il monitoraggio invece permetterà una rilevazione più approfondita delle informazioni e un'osservazione costante dell'evoluzione nei settori principali della politica in favore delle persone disabili. Se ne miglioreranno così la gestione strategica e il controllo. Un monitoraggio di questo tipo è in primo luogo uno strumento di gestione strategica per la politica e le autorità competenti.

La sua introduzione dovrà essere pragmatica e graduale. Un approfondimento è previsto dapprima per i settori in cui Confederazione e Cantoni fissano priorità e definiscono misure. In questi settori va chiarito nei dettagli quali dati e informazioni siano disponibili, quali lacune vadano colmate e quali indicatori possano essere impiegati per seguire lo sviluppo della situazione.

Il monitoraggio sarà sviluppato a partire dagli elementi raccolti dal progetto «Quadro d'insieme» sui temi prioritari della politica in favore delle persone disabili di Confederazione e Cantoni. Per la pianificazione e realizzazione del progetto va prevista una struttura organizzativa specifica. Gli organi coinvolti nella collaborazione tra Confederazione e Cantoni, in particolare il previsto gruppo di lavoro comune e la Conferenza degli incaricati cantonali per le questioni della disabilità possono assicurare l'assistenza tecnica sia nella fase di progettazione che in quella di attuazione.

5 Conclusioni

Con la ratifica della CDPD, la Svizzera si è impegnata a provvedere all'eliminazione delle barriere cui sono confrontate le persone con disabilità nel nostro Paese, a proteggerle dalla discriminazione e a promuoverne l'inclusione e le pari opportunità nella vita della società. Si tratta dunque di aprire gli spazi sociali e creare le premesse affinché le persone disabili possano esserne parte attiva e fornire il proprio contributo. Un processo che va di pari passo con il riconoscimento di questo contributo come valore aggiunto per la società.

Con la procedura di rapporto, la CDPD introduce uno strumento internazionale per la sua attuazione e la verifica dell'ottemperanza degli impegni presi. Gli Stati parte presentano periodicamente al Comitato delle Nazioni Unite un rapporto sullo stato dell'attuazione dei diritti delle persone con disabilità. Dopo averlo esaminato, il Comitato formula raccomandazioni. Gli Stati parte decidono come attuarle al proprio interno e ne informano il Comitato nel rapporto successivo. Dal primo rapporto della Svizzera, presentato nel giugno del 2016, emerge che il nostro Paese tiene ampiamente conto dei diritti delle persone disabili e promuove la loro autodeterminazione e partecipazione mediante la politica d'integrazione dello Stato sociale, per esempio nel quadro dell'assicurazione per l'invalidità o rendendo maggiormente accessibili costruzioni e trasporti pubblici. Lo stesso rapporto rileva tuttavia anche potenziali di miglioramento, in particolare nelle sinergie tra le misure in favore delle persone disabili della politica di Confederazione e Cantoni e nella promozione delle loro pari opportunità in tutti gli ambiti della vita sociale.

Il presente rapporto rileva che in Svizzera l'attuazione della CDPD presuppone un coordinamento e una collaborazione efficaci tra Confederazione, Cantoni ed enti privati. Con le misure proposte, la Confederazione crea il quadro istituzionale necessario. Considerate l'ampiezza del tema e le molteplici sfide, l'attuazione deve procedere gradualmente. Definendo temi prioritari, Confederazione e Cantoni rimodulano i contenuti e pongono accenti in settori in cui è particolarmente necessario intervenire e dove è possibile sfruttare le nuove possibilità offerte dalla digitalizzazione. Infine, sono introdotte le basi necessarie per raccogliere, conformemente alla CDPD, le informazioni indispensabili per la gestione strategica della politica in favore delle persone disabili e per verificarne l'attuazione.

Le misure proposte intendono gettare le basi per una politica proattiva, dettagliata e coerente e contribuire a lungo termine all'attuazione progressiva dei diritti delle persone disabili, cioè contribuire a che possano esercitare i propri diritti, mettere a frutto il proprio potenziale, essere percepite come parte integrante della società e partecipare autonomamente alla vita sociale.