



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Segreteria generale SG-DFI

Ufficio federale per le pari opportunità
delle persone con disabilità UFPD

Pari opportunità delle persone con disabilità 2004 - 2009

Sviluppi e prospettive

Indice

Contesto	3
1 Fondamenti	4
1.1 Situazione generale delle pari opportunità delle persone con disabilità.....	4
1.2 Basi giuridiche.....	4
1.2.1 Divieto costituzionale di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.).....	4
1.2.2 Mandato legislativo (art. 8 cpv. 4 Cost.)	5
1.2.3 Legge sui disabili (LDis).....	5
1.2.4 Legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)	6
1.2.5 Ulteriori atti normativi rilevanti ai fini delle pari opportunità	6
2 Evoluzione del diritto internazionale	7
2.1 Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Convenzione ONU sui diritti dei disabili)	7
2.2 Consiglio d'Europa.....	7
3 Sviluppi in settori di regolamentazione centrali	8
3.1 Accesso a costruzioni e impianti.....	8
3.2 Accesso ai servizi	9
3.2.1 Comunicazione istituzionale	9
3.2.2 Radiotelevisione.....	11
3.2.3 Telecomunicazioni	11
3.2.4 Altre prestazioni dell'ente pubblico	12
3.2.5 Prestazioni di privati.....	12
3.3 Educazione	13
3.3.1 Insegnamento primario	13
3.3.2 Formazione e perfezionamento in generale	14
3.3.3 La formazione professionale nello specifico	15
3.4 Trasporti pubblici.....	16
3.5 Attività lavorativa	17
3.5.1 Provvedimenti nel settore del personale della Confederazione	17
3.5.2 Normative cantonali	18
3.5.3 Rapporti di lavoro di diritto privato	18
3.6 Ulteriori sviluppi rilevanti ai fini delle pari opportunità	19
3.6.1 Cittadinanza	19
3.6.2 Vita indipendente e inclusione nella società	19
4 Ulteriori strumenti per la promozione delle pari opportunità	20
4.1 Aiuti finanziari per la promozione dell'integrazione dei disabili.....	20
4.2 Informazione e sensibilizzazione	21
4.3 Statistica sulle pari opportunità delle persone con disabilità	21
5 Strutture e istituzioni	22
5.1 Confederazione.....	22
5.2 Cantoni.....	22
6 Valutazione sintetica	24

Contesto

Il 1° gennaio 2004 è entrata in vigore la legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis; RS 151.3). Essa assolve il mandato conferito al legislatore nell'articolo 8 capoverso 4 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) di prevedere provvedimenti per eliminare gli svantaggi esistenti nei confronti dei disabili in settori di centrale importanza per le pari opportunità di queste persone. Ulteriori settori rilevanti per le pari opportunità sono stati disciplinati in altre leggi federali e decreti cantonali.

La legge sui disabili si prefigge di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi subiti dalle persone disabili e stabilisce le condizioni quadro affinché possano partecipare più facilmente alla vita della società e, in particolare, coltivare contatti sociali in modo autonomo, seguire una formazione e un perfezionamento ed esercitare un'attività lucrativa. A tale scopo essa disciplina l'accesso a costruzioni e impianti, l'utilizzo di servizi di trasporto pubblico, la fruizione di prestazioni e in particolare l'accesso a offerte di formazione e perfezionamento, prevedendo disposizioni particolari per Confederazione e Cantoni.

L'articolo 18 LDis impone alla Confederazione di esaminare periodicamente gli effetti dei propri provvedimenti sull'integrazione delle persone disabili. La legge punta a un'eliminazione per gradi degli svantaggi ai quali i disabili sono esposti. Sebbene, a soli cinque anni dall'entrata in vigore della legge, sia ancora prematuro esprimere giudizi sulla sua efficacia ai fini dell'integrazione o anche dell'eliminazione degli svantaggi nei confronti delle persone disabili, sono già evidenti tendenze indicative, conoscenze e aspetti ai quali dovrà essere riservata particolare attenzione nell'ulteriore attuazione della legge.

Il presente rapporto non si limita unicamente all'analisi della legge sui disabili, ma affronta anche gli sviluppi attuali e le eventuali priorità di intervento in altri settori. Esso accoglie quindi anche la richiesta del postulato Suter «La legislazione tiene conto delle esigenze dei disabili? Necessità di analisi»¹ di illustrare in un rapporto quali disposizioni della legislazione federale, e in parte cantonale, favoriscono o semplificano l'integrazione, le pari opportunità e il diritto all'autodeterminazione delle persone disabili e quali invece li impediscono o li ostacolano. Il rapporto adempie anche il postulato Bruderer, «Integrazione professionale delle persone con disabilità»², illustrando le misure volte a migliorare l'integrazione professionale dei disabili.

Il presente rapporto si basa su uno studio del professor Markus Schefer della facoltà di giurisprudenza dell'Università di Basilea, vertente sui fondamenti per una valutazione della legge sui disabili («Bericht über die Grundlagen einer Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes», disponibile soltanto in tedesco), e su una perizia sulle possibili conseguenze di una ratifica svizzera della Convenzione ONU sui diritti dei disabili, condotta dal professor Walter Kälin dell'Istituto di diritto pubblico dell'Università di Berna. Il presente documento poggia inoltre sulle conoscenze acquisite dagli uffici federali competenti e, in primo luogo, dall'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità UFPD. In esso sono confluiti anche i riscontri delle organizzazioni di aiuto ai disabili e dei loro centri specializzati nelle questioni inerenti alle pari opportunità, in particolare del centro «Egalité Handicap» e della Conferenza delle organizzazioni mantello di aiuto privato ai disabili DOK.

¹ Postulato Suter 07.3262 «La legislazione tiene conto delle esigenze dei disabili? Necessità di analisi».

² Postulato Bruderer 07.3514 «Integrazione professionale delle persone con disabilità».

1 Fondamenti

1.1 Situazione generale delle pari opportunità delle persone con disabilità

La legge sui disabili è l'espressione di un cambiamento di prospettiva invalso negli ultimi decenni a livello nazionale e internazionale nell'approccio al tema della disabilità. A lungo la disabilità è stata considerata alla stregua di un'infermità fisica, psichica o mentale che complica o impedisce alle persone che ne sono affette la partecipazione alla vita economica e sociale. Questa prospettiva riconosce nella disabilità un deficit individuale. Una politica la cui base teorica poggia su tale approccio, fa leva su questi deficit. Nell'ottica di un simile approccio, l'inserimento delle persone disabili si fonda specialmente sull'adeguamento delle prestazioni individuali alle esigenze soggettive e sulla promozione di istituzioni ad hoc, come scuole speciali o enti di assistenza per persone disabili, tese ad avvicinare il più possibile i disabili ai requisiti della società e, in primo luogo, a quelli del mercato del lavoro.

A questa politica è stato contrapposto, a partire dagli anni 1960, un modello che non vede la disabilità esclusivamente nella persona, bensì anche in un contesto ambientale e sociale che non tiene adeguatamente conto dei presupposti fisici, psichici o mentali di persone che deviano dalla norma e che le ostacola attraverso impedimenti di natura artificiale. Questo cambiamento di paradigma ha determinato profondi mutamenti nell'orientamento della politica a favore delle persone diversamente abili. Dal deficit individuale l'attenzione è passata al potenziale del disabile di partecipare alla vita sociale ed economica, al rispetto dei suoi diritti e delle pari opportunità.

I segnali di questo cambiamento di paradigma si ravvisano anche nella politica della Confederazione a favore dei disabili. Per migliorare l'uguaglianza giuridica ed effettiva dei disabili, i provvedimenti possono essere rivolti direttamente alla persona interessata, migliorandone la situazione individuale, attraverso per esempio il versamento di una rendita, l'offerta di formazione speciale o di un reinserimento professionale. Su questo approccio si fonda la legge sull'assicurazione per l'invalidità che punta, in primo luogo, alla situazione individuale del fruitore della prestazione e mira in maniera più incisiva a una maggiore considerazione delle competenze del disabile, promuovendone uno stile di vita in piena autodeterminazione e responsabilità. Con il varo della legge sui disabili, tesa a eliminare gli svantaggi e a migliorare le condizioni quadro sociali delle persone disabili, questo aspetto di assistenza pubblica della politica d'integrazione è stato completato.

1.2 Basi giuridiche

Il diritto sulle pari opportunità dei disabili contempla, da un lato, il divieto costituzionale di discriminazione a causa di una disabilità (art. 8 cpv. 2 Cost.) e, dall'altro, provvedimenti legali finalizzati all'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone disabili, emanati giusta l'articolo 8 capoverso 4 Cost.

1.2.1 Divieto costituzionale di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.)

L'articolo 8 capoverso 2 Cost. tutela l'individuo dalla discriminazione causata da «menomazioni fisiche, mentali o psichiche». Con l'esplicita menzione della menomazione nell'elenco delle fattispecie discriminatorie, la Costituzione sottolinea il pericolo di degradazione ed emarginazione al quale sono esposte le persone disabili e assicura loro una valida protezione da svantaggi connessi alla loro condizione. Il divieto di discriminazione è in stretta correlazione con la garanzia della dignità umana disciplinata dall'articolo 7 Cost.: una discriminazione sussiste ogniqualvolta, in virtù dell'appartenenza a un gruppo, una persona è vittima di una disparità di trattamento che ne lede la dignità. La protezione garantita dall'articolo 8 capoverso 2 Cost. è violata anche quando il trattamento svantaggioso di una persona disabile trova la sua espressa giustificazione nella disabilità stessa (discriminazione diretta) o quando del trattamento svantaggioso sono vittima in maniera sovrapporzionale o particolarmente grave i famigliari di quel gruppo di persone che presentano la stessa disabilità (discriminazione indiretta).

ta), senza che tale atteggiamento possa essere giustificato da valide ragioni non discriminatorie. A seconda delle diverse forme di disabilità, anche l'entità delle misure di protezione necessarie può variare. I provvedimenti non devono essere orientati soltanto a una tipologia particolare di disabilità, ma contemplare la casistica più disparata.

1.2.2 Mandato legislativo (art. 8 cpv. 4 Cost.)

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. obbliga il legislatore della Confederazione e dei Cantoni ad adottare provvedimenti per l'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili. Il mandato legislativo sancito dall'articolo 8 capoverso 4 Cost. si estende a tutti gli ambiti della vita. L'adozione di provvedimenti legislativi specifici è necessaria specialmente nei casi in cui gli svantaggi esistenti non possono essere eliminati attraverso l'applicazione del diritto. Nell'adempiere quest'obbligo, Confederazione e Cantoni devono rispettare le disposizioni dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. e devono adoperarsi in ogni caso per impedire efficacemente le discriminazioni (dirette e indirette) ai sensi di questa disposizione. Analogamente al mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 3 per l'uguaglianza di diritti tra uomo e donna, l'articolo 8 capoverso 4 non prevede nuove competenze della Confederazione: il legislatore federale può emanare disposizioni finalizzate ad assicurare l'uguaglianza delle persone disabili soltanto nei settori in cui dispone delle relative competenze. Nell'articolo 8 capoverso 4 Cost., la Costituzione sottolinea esplicitamente la necessità di proteggere e incentivare gruppi di persone diversamente abili. Al legislatore sono imposti ulteriori obblighi se il diritto fondamentale lo prevede per impedire una discriminazione indiretta giusta l'articolo 8 capoverso 2 Cost. Il mandato legislativo corrisponde a un compito duraturo; esso non si traduce soltanto in semplici misure di compensazione per l'eliminazione di svantaggi risultato di stereotipi sociali, ma è teso a combattere tutti gli ostacoli legati a una condizione di disabilità che impongono restrizioni d'accesso alla vita sociale del disabile.

1.2.3 Legge sui disabili (LDis)

L'elemento centrale del diritto sulle pari opportunità delle persone con disabilità è la legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis; RS 151.3), entrata in vigore nel 2004. La legge non concretizza appieno il mandato costituzionale dell'articolo 8 capoverso 4 Cost., ma tiene conto delle competenze della Confederazione nei settori di centrale importanza per l'uguaglianza dei disabili. Tuttavia, l'articolo 5 LDis esorta Confederazione e Cantoni ad adottare provvedimenti per l'eliminazione degli svantaggi e a tenere conto anche delle esigenze particolari delle donne disabili. La legge sottolinea in questo modo l'obbligo, di Confederazione e Cantoni, di adoperarsi in maniera completa e attiva per fare sì che, alla pari delle persone normodotate, anche le persone diversamente abili possano partecipare in autodeterminazione alla vita sociale, prefiggendosi così di innescare anche un cambiamento di prospettiva nei riguardi della disabilità.

La legge sui disabili prevede diversi provvedimenti che concorrono all'eliminazione degli ostacoli alla partecipazione alla vita sociale. Oltre agli obblighi di carattere generale già menzionati di Confederazione e Cantoni, di impedire, ridurre o eliminare svantaggi, la legge sui disabili stabilisce una priorità nell'accesso agli spazi e ai servizi pubblici, nel senso che le costruzioni e gli impianti destinati al pubblico, nuovi e ristrutturati, devono essere progettati senza barriere architettoniche. La legge impone anche di consentire senza difficoltà alle persone disabili l'accesso ai servizi pubblici (e, in forma ridotta, anche ai servizi privati) e l'utilizzo dei trasporti pubblici. In questi tre settori, la legge accorda alle persone colpite dallo svantaggio e, entro certi limiti, anche a organizzazioni di aiuto ai disabili, un diritto alla cessazione o all'eliminazione di tale svantaggio. La Confederazione può inoltre sostenere l'integrazione di persone disabili attuando e finanziando programmi di integrazione e progetti pilota di integrazione professionale. Un altro strumento di promozione dell'integrazione auspicato dalla legge è l'attuazione di campagne di informazione volte a sensibilizzare maggiormente la popolazione sui problemi di parità di trattamento dei disabili e sulla loro integrazione, e a presentare alle cerchie interessate le diverse possibilità di intervento. La legge sui disabili getta infine le basi per l'istituzione

dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità UFPD, tra i cui compiti figura anche il coordinamento delle attività delle istituzioni pubbliche e private attive in questo ambito.

La legge sui disabili si concretizza in tre ordinanze. 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; 151.342) esplicitano le norme della legge applicabili ai trasporti pubblici, mentre l'ordinanza sui disabili (ODis; RS 151.31) contempla disposizioni su altri settori disciplinati nella legge. Altri atti normativi della Confederazione contengono prescrizioni rilevanti ai fini delle pari opportunità dei disabili, ad esempio nel settore della comunicazione o della formazione professionale. Inoltre, anche i Cantoni sono tenuti a promuovere l'uguaglianza delle persone disabili negli ambiti di loro competenza. Questo vale segnatamente per la promozione di forme di scolarizzazione integrative, già menzionata nella legge sui disabili.

1.2.4 Legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Anche l'assicurazione per l'invalidità va considerata un provvedimento finalizzato all'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone disabili; pertanto soddisfa una parte importante del mandato dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. La sua funzione è di garantire ai disabili una vita dignitosa, nel rispetto del principio dell'equità sociale. Lo scopo dell'assicurazione per l'invalidità è di prevenire, ridurre o eliminare l'incapacità al guadagno mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati o compensare le conseguenze economiche permanenti dell'invalidità. Questo avviene, ad esempio, mediante la promozione di provvedimenti di integrazione professionale, l'erogazione di prestazioni in denaro - in particolare il pagamento di rendite - o attraverso sussidi finanziari a organizzazioni che erogano servizi per favorire l'inserimento professionale e sociale di persone con disabilità. Un'importanza sempre maggiore è riservata alla considerazione del potenziale e alla promozione della condotta di vita autonoma e responsabile del disabile. Questa tendenza si riflette nell'estensione dell'elenco dei provvedimenti di integrazione adottato nell'ambito della 4^a e della 5^a revisione AI che devono permettere soprattutto un intervento il più tempestivo possibile e adeguato alla situazione personale dell'assicurato, accentuando al tempo stesso l'obbligo di cooperazione e di riduzione dei danni per l'assicurato. A questo si aggiunge anche una maggiore attenzione a nuove forme di integrazione. L'aumento degli assegni per grandi invalidi si prefigge di evitare il ricovero dell'assicurato in istituto, permettendogli così di gestire la propria vita in piena responsabilità. Un ulteriore passo avanti in questa direzione è previsto con l'introduzione di un supplemento di assistenza nell'ambito della 6^a revisione AI, 1^o pacchetto di misure. Sempre maggiore attenzione sarà poi riservata alla sperimentazione di nuove forme di integrazione professionale attraverso il finanziamento di progetti pilota.

1.2.5 Ulteriori atti normativi rilevanti ai fini delle pari opportunità

Ulteriori regolamentazioni specifiche in materia di pari opportunità dei disabili sono contemplate in altri atti normativi della Confederazione, ad esempio nel diritto tributario, nella legislazione sulla radiotelevisione, sui servizi di telecomunicazione o sulla formazione professionale. Devono inoltre essere rilevate le basi statistiche per misure efficaci, destinate a eliminare gli svantaggi nei confronti delle persone disabili. Altre leggi federali forniscono pure una base per la presa in considerazione di esigenze rilevanti ai fini delle pari opportunità. Anche i Cantoni, negli ambiti di loro competenza, hanno assolto parte di questo mandato, ad esempio nel diritto edilizio o nell'ambito dell'istruzione scolastica di base.

2 Evoluzione del diritto internazionale

2.1 Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (Convenzione ONU sui diritti dei disabili)

A livello internazionale, la Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità costituisce lo strumento centrale per combattere la discriminazione a danno delle persone disabili in tutti gli ambiti della vita e per promuoverne la partecipazione in maniera autonoma alla vita sociale. Lo scopo della convenzione è di promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento, da parte delle persone con disabilità, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali, compresa la partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale. La convenzione vieta la discriminazione di persone con disabilità in tutti i campi della vita e garantisce loro i diritti umani di natura civile, politica, economica, sociale e culturale. Essa riconosce inoltre il diritto di condurre una vita indipendente e autonoma, parità di diritti nel fondare una propria famiglia, il diritto a un impiego, a uno standard di vita adeguato e alla protezione sociale, l'uguaglianza nell'accesso all'istruzione, parità di diritti nella partecipazione alla vita pubblica e culturale e nella protezione dalla violenza, dallo sfruttamento e dagli abusi. La convenzione non crea diritti speciali, ma concretizza e specifica i diritti umani universali dalla prospettiva delle persone disabili e alla luce della loro specifica condizione. La convenzione prevede l'istituzione di un comitato per i diritti delle persone disabili che sorvegli l'attuazione della convenzione negli Stati parte. Ogni Stato parte è obbligato a presentare periodicamente un rapporto al comitato. In qualità di organo di controllo, il comitato esamina i rapporti ed è autorizzato a esprimere pareri e raccomandazioni. Le sue competenze possono però essere ampliate all'esame di notifiche individuali e alla conduzione di procedure di controllo se lo Stato parte, contemporaneamente alla convenzione, sottoscrive e ratifica anche il protocollo opzionale. Alla pari della convenzione, questo protocollo opzionale è un accordo di diritto internazionale a sé stante³. La convenzione è stata adottata per approvazione dall'Assemblea generale dell'ONU il 13 dicembre 2006, firmata fino al 1° agosto 2009 da 142 Stati (inclusa l'UE) e ratificata da 63. È entrata in vigore il 3 maggio 2008 dopo la ventesima ratifica⁴.

La Svizzera non ha ancora firmato la convenzione. Già nel 2007 il Consiglio federale aveva giudicato per principio auspicabile una sottoscrizione e una ratifica della convenzione da parte della Svizzera. Un'adesione sarebbe infatti conforme alla politica che la Svizzera ha sempre difeso, anche all'estero, nel settore dei diritti umani, in particolare alla convinzione che occorre promuovere i diritti dei disabili come parte integrante, inalienabile e indissociabile dei diritti umani in generale⁵. Dato che la convenzione non prevede nuovi obblighi, ma conferma sostanzialmente l'attuale politica e legislazione della Svizzera nel settore delle pari opportunità delle persone disabili, l'obiettivo è l'adozione, nella legislatura in corso, di un messaggio concernente la Convenzione ONU sui diritti dei disabili⁶.

2.2 Consiglio d'Europa

Nel 2006, il Consiglio dei ministri ha adottato il «Piano d'azione del Consiglio d'Europa 2006-2015 del 5 aprile 2006 per la promozione dei diritti e per la piena partecipazione dei disabili alla società: migliorare la qualità di vita dei diversamente abili in Europa». Il piano d'azione contempla in maniera minuziosa settori centrali della vita e si traduce in 15 linee d'azione con obiettivi concreti e provvedimenti tesi a migliorare la qualità della vita che devono essere attuati dagli Stati membri. Tra i punti di cruciale importanza figurano i diritti umani, la non discriminazione, le pari opportunità, i diritti civili e la parte-

³ Entrato in vigore dopo la decima ratifica il 3 maggio 2008 giusta l'articolo 13 OP ICRPD, il protocollo opzionale è stato finora firmato da 85 Stati e ratificato da 40.

⁴ Per una panoramica attuale sul campo di applicazione cfr. la pagina Internet della UN Treaty Section, all'indirizzo <http://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en>.

⁵ Risposta del Consiglio federale del 9 marzo 2007 alla mozione Bruderer 06.3820 «Ratifica della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità».

⁶ Decreto federale sul programma di legislatura 2007 – 2011, art. 16, provvedimento 78, FF 2008 7469, pag. 7475; Messaggio sul programma di legislatura 2007 – 2011, FF 2008 597, pag. 650.

cipazione. Gli obiettivi politici descritti nel piano d'azione non sono vincolanti per gli Stati europei, ma forniscono raccomandazioni che possono essere adottate come parametri di valutazione politica, oltre che dagli Stati, anche da persone disabili e dalle loro organizzazioni. Gli Stati membri sono inoltre esortati a riferirsi al piano d'azione per valutare le misure adottate e i principi alla loro base e stabilire in quali settori sono indispensabili ulteriori progressi e quali attività speciali devono essere condotte.

La Svizzera ha partecipato all'elaborazione del piano d'azione e si è impegnata nell'ambito del Forum europeo di coordinamento per il piano d'azione del Consiglio d'Europa a favore dei disabili CAHPAH. Il compito del forum è di coordinare le attività del Consiglio d'Europa per la promozione dell'integrazione dei disabili, attività di cui finora si è tenuto conto soltanto nell'ambito di un accordo parziale nel campo della socialità e della sanità. Al centro dell'attività del forum vi è il sostegno agli Stati membri nell'implementazione del piano d'azione del Consiglio d'Europa a favore delle persone disabili.

3 Sviluppi in settori di regolamentazione centrali

3.1 Accesso a costruzioni e impianti

Già prima dell'entrata in vigore della LDis, praticamente tutti i Cantoni avevano riconosciuto che l'accesso a edifici e impianti destinati al pubblico deve essere garantito, entro determinati presupposti, anche a persone con disabilità. Tuttavia, le regolamentazioni cantonali presentavano sostanziali differenze sul piano dell'applicazione e dell'assetto. L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» si appellava alla presenza ancora diffusa di barriere architettoniche e alle possibilità, insufficienti (secondo gli iniziativaisti), di far valere le disposizioni giuridiche esistenti per rivendicare un diritto costituzionale all'accesso a edifici e impianti. Consiglio federale e Parlamento hanno riconosciuto la necessità di intervenire in questo settore. Sancire nella Costituzione diritti soggettivi, come rivendicava l'iniziativa popolare, è stato però ritenuto inopportuno. Ciò che invece ha raccolto un consenso generale è la necessità di migliorare l'accesso alle costruzioni. Le norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche rappresentano quindi un settore di regolamentazione centrale della LDis.

A cinque anni di distanza dall'entrata in vigore della legge, è ancora prematuro esprimere valutazioni su quanto essa abbia influito sulla partecipazione delle persone disabili alla vita sociale. Se si considera che la legge nasce con l'intento di abbattere progressivamente le barriere architettoniche, non ci si può ancora attendere un percettibile generale miglioramento dell'accessibilità. Ciò non toglie che già oggi essa abbia innescato ravvisabili tendenze positive e miglioramenti nell'accesso a costruzioni e impianti; e questo, nonostante le iniziali incertezze sull'impatto della legge sulla regolamentazione del diritto federale. Il Tribunale federale ha nel frattempo constatato che nel settore edilizio, in virtù della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, la LDis sancisce soltanto regole generali e condizioni quadro per definire il divieto di discriminazione dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. le quali, per essere applicate nella fattispecie concreta, necessitano di specifiche norme di diritto edilizio materiale cantonale.⁷ I Cantoni hanno dato attuazione legislativa alle disposizioni della LDis. Tuttavia, a livello formale e contenutistico, le regolamentazioni cantonali non sempre sono armonizzate alla LDis e non apportano nessuna maggiore precisazione o concretezza. Nell'ottica di una prossima e più approfondita valutazione della LDis va pertanto chiarito, dalle esperienze pratiche maturate da circa 1500 autorità competenti per il rilascio delle licenze di costruzione, se la regolamentazione legale consente un'applicazione completa ed equa della legge anche in seno a un Cantone.

La legge si applica a costruzioni e impianti aperti sostanzialmente a tutti, agli immobili d'abitazione con più di otto unità abitative e agli edifici con più di 50 posti di lavoro. Essa è stata concepita in modo che l'abbattimento delle barriere architettoniche avvenga nell'ambito dell'attività edilizia generale. Ne consegue che un'accessibilità sistematica potrà essere garantita soltanto a medio e lungo termine. Le

⁷ DTF 132 I 82 consid. 2.3.2, pag. 84 seg.; DTF 134 II 249 consid. 2.2, pag. 251.

organizzazioni di aiuto ai disabili criticano il fatto che la legge preveda tempi così lunghi. Poiché l'accessibilità agli edifici è di cruciale importanza per la partecipazione delle persone disabili alla vita sociale, è opportuno che Confederazione, Cantoni e Comuni o committenti istituzionali, nei limiti dei mezzi a disposizione, adottino provvedimenti che permettano di accelerare i tempi, specialmente in settori capitali per la partecipazione alla vita sociale (p. es. edifici scolastici, strade e piazze pubbliche, sale per riunioni). Un'iniziativa parlamentare, che spazia oltre il campo di applicazione della LDis, esige che venga sancito un diritto alla tolleranza di adeguamenti architettonici, a condizione che i costi necessari per realizzarli siano sostenuti da terzi, in particolare dall'assicurazione invalidità, e che non vi si contrappongano interessi preponderanti⁸. All'iniziativa è stato dato seguito; la sottocommissione «Eliminare le discriminazioni nei confronti dei disabili non proprietari dell'immobile al quale devono accedere» della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale CSSS-N sta attualmente lavorando alla stesura di un avamprogetto.

La LDis prevede l'eliminazione delle barriere architettoniche a patto di rispettare il principio di proporzionalità; essa richiede segnatamente una ponderazione fra il beneficio che l'eliminazione dello svantaggio apporta alle persone disabili e l'onere finanziario correlato, nonché altri interessi che vi contrappongono. In casi particolari, la legge concretizza questa proporzionalità, stabilendo soprattutto i valori limite entro i quali l'onere può essere considerato sproporzionato. Secondo una prima stima, questi valori limite per il calcolo dell'esigibilità economica forniscono un quadro di riferimento che permette di realizzare soluzioni adeguate e sostenibili. Non sono ancora disponibili conoscenze sistematiche su come, nella prassi, ci si muoverà nella ponderazione tra il diritto all'eliminazione degli svantaggi e altri interessi in gioco, come ad esempio la protezione del patrimonio culturale, un aspetto che necessita di ulteriori chiarimenti.

Per garantire un'applicazione coerente delle normative legali, la LDis accorda alle persone interessate possibilità di ricorso e di azione. Un diritto di ricorso autonomo è inoltre concesso alle organizzazioni d'importanza nazionale di aiuto ai disabili che esistono da almeno dieci anni e che possono far valere diritti per svantaggi aventi ripercussioni su un gran numero di disabili. Questa regolamentazione ha risvolti positivi: il solo fatto di sancire diritti soggettivi ha dato maggiore peso alla costruzione senza barriere architettoniche, incentivando la collaborazione tra progettisti, autorità di concessione edilizia e centri per la costruzione adatta ai disabili. Si prevede che la normativa SIA 500 «Costruzione senza barriere», in vigore dal 1° gennaio 2009, amplificherà questa tendenza positiva. Sembra invece insoddisfacente la situazione inerente a progetti edilizi che richiedono soltanto piccole autorizzazioni di costruzione e che non sono depositati pubblicamente. In questi casi non vi è la garanzia che la persona interessata possa avvalersi a tutti gli effetti del diritto di ricorso.

Nel complesso si registra un numero di ricorsi molto esiguo. Occorre però approfondire se questo è da ricondurre a un'applicazione della legge generalmente poco problematica oppure a difficoltà strutturali nel far valere i diritti.

3.2 Accesso ai servizi

3.2.1 Comunicazione istituzionale

Le prestazioni offerte dalla Confederazione su Internet devono essere accessibili senza difficoltà alle persone disabili (art. 14 cpv. 2 LDis; art. 10 ODis). Per le pagine Internet vigono determinati standard minimi. Dal 2005, alle unità dell'Amministrazione federale centrale si applicano le linee guida della Confederazione per l'allestimento di siti Internet senza barriere («Directives de la Confédération pour l'aménagement de sites Internet facilement accessibles», disponibili soltanto in lingua tedesca e francese), attualmente in via di armonizzazione ai nuovi standard internazionali⁹. Tali linee guida garanti-

⁸ Iniziativa parlamentare 07.427 «Eliminare le discriminazioni nei confronti dei disabili non proprietari dell'immobile al quale devono accedere».

⁹ Linee guida del World Wide Web Consortium W3C, dell'11 dicembre 2008, sull'accessibilità ai contenuti del Web 2.0, reperibili sul sito <http://www.w3.org/TR/WCAG/>.

scono un'elevata accessibilità ai siti Internet della Confederazione, come rivela lo studio sull'accessibilità dei siti web pubblici in Svizzera relativo al 2007 («Etude 2007 sur l'accessibilité des sites Web suisses», disponibile soltanto in lingua tedesca e francese). In futuro, le informazioni di particolare importanza per i cittadini, come ad esempio quelle relative a situazioni di imminente pericolo, dovranno essere disponibili in modo sistematico anche in tutti i formati che consentono all'insieme delle persone disabili un accesso ottimale. Nei Cantoni non esistono ancora linee guida o standard concreti e non tutti i siti Internet di Cantoni e Comuni sono accessibili senza barriere. Lo standard nazionale per l'accessibilità alle prestazioni elettroniche delle amministrazioni pubbliche («Accessibility Standard»), approvato nel 2005 dall'organizzazione di standardizzazione eCH, offre alle autorità la possibilità di impostare l'offerta on-line secondo criteri omogenei, e di adempiere così anche il proprio mandato legale.

Anche nelle relazioni tra autorità e cittadini si ricorre sempre più frequentemente ai mezzi offerti da Internet. La strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera¹⁰ stabilisce la necessità di tenere conto, anche in questo settore, delle esigenze dei disabili. Alla luce di questa strategia, dei documenti finali del vertice mondiale dell'ONU sulla società dell'informazione VMSI¹¹ e della dichiarazione ministeriale di Riga sulle «TIC per una società dell'informazione inclusiva»¹², una rete composta di rappresentanti della Confederazione, delle organizzazioni di interesse e dell'economia si è riunita per elaborare congiuntamente il piano d'azione «e-Inclusion»¹³. Le misure per l'attuazione del piano contemplano provvedimenti che tengono conto anche delle esigenze specifiche dei disabili, come per esempio l'ampliamento del servizio universale per l'accesso Internet a banda larga, il miglioramento delle prestazioni del servizio universale fornite dall'operatore agli audiolesi e alle persone con difficoltà motorie, il progetto «e-government senza barriere», che prevede l'accesso senza barriere alle principali prestazioni di governo elettronico dal portale svizzero www.ch.ch e la pubblicazione, sullo stesso portale, di documentazione standard. Il progetto prevede infine la diffusione degli standard eCH per l'accessibilità ai siti Internet. La «Strategia di e-government Svizzera»¹⁴, che funge da linea guida per Confederazione, Cantoni e Comuni per strategie e provvedimenti nei rispettivi ambiti di competenza, prevede, tra i suoi sette principi, «l'accesso a tutti», in virtù del quale anche persone anziane e disabili devono poter accedere senza ostacoli alle offerte di governo elettronico nel rispetto degli standard riconosciuti.

Se sussistono le premesse tecniche per realizzarlo, il voto elettronico («e-voting») darebbe la possibilità soprattutto alle persone ipovedenti di partecipare a elezioni e votazioni in piena determinazione e senza violare il loro diritto alla segretezza del voto. Finora hanno aderito a un progetto pilota in quest'ambito i Cantoni di Ginevra, Neuchâtel e Zurigo. Secondo il Consiglio federale, i Cantoni che intendono introdurre il voto elettronico devono applicare le disposizioni della LDis (specialmente l'art. 14 cpv. 2 LDis), comunque valide in caso di elezioni federali e votazioni. Nell'ordinanza sui diritti politici sono state introdotte nuove disposizioni sui progetti pilota in materia di voto elettronico: la loro attuazione tecnica deve tenere conto delle esigenze degli aventi diritto di voto disabili, segnatamente degli ipovedenti, in quanto la sicurezza e il segreto di voto non ne siano limitati (art. 27e^{bis} dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici; RS 161.11). In quest'ottica la Cancelleria federale ha stilato un prontuario per i responsabili delle elezioni cantonali che fornisce loro istruzioni per elaborare l'intera procedura di voto senza barriere e per garantire ai disabili l'accessibilità alle informazioni delle autorità prima di elezioni e votazioni.

¹⁰ Strategia del Consiglio federale per una società dell'informazione in Svizzera, gennaio 2006; cfr. <http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/index.html?lang=it>.

¹¹ http://www.itu.int/wsis/documents/index2_print.html (ultima consultazione 28 settembre 2009).

¹² http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/events/riga_2006/index_en.htm (ultima consultazione 28 settembre 2009).

¹³ Disponibile sul sito <http://www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/02104/index.html?lang=it>, oppure <http://www.einclusion.ch/it.html>.

¹⁴ Strategia del Consiglio federale approvata il 24 gennaio 2007, cfr. <http://www.e-government.ch/it/grundlagen/strategie.php>

Confederazione e Cantoni dispongono quindi di un corredo di strumenti relativamente articolato per offrire prestazioni standardizzate conformi alle esigenze della LDis e in particolare dell'ODis, specialmente in materia di accessibilità ai siti Internet e di ampliamento del governo elettronico. Parimenti, il progetto di voto elettronico racchiude in sé enormi potenziali per ridurre al minimo ed eliminare gli svantaggi cui sono soggetti i disabili nell'esercizio del diritto di voto. È tuttavia indispensabile adottare sin da ora misure che permettano di tenere conto in tempi utili delle esigenze della LDis e dell'ODis in questi settori. Ciò riguarda in particolar modo anche le nuove «conquiste» di Internet, come il voto o il governo elettronico. Le esigenze dei disabili vanno considerate sin dalla fase di progettazione e di attuazione di nuove misure. In caso contrario, i costi per il loro successivo adeguamento potrebbero essere molto elevati.

3.2.2 Radiotelevisione

La revisione della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV; RS 784.40), entrata in vigore il 1° gennaio 2007, prevede che le emittenti di programmi televisivi nazionali o destinati alle regioni linguistiche adattino una parte adeguata delle loro trasmissioni alle esigenze degli audiolesi e degli ipovedenti. Il Consiglio federale stabilisce inoltre per la Società svizzera di radiotelevisione SSR i principi sulla base dei quali vanno considerate le esigenze delle persone affette da disabilità sensoriali. Disposizioni dettagliate sull'adattamento dei programmi televisivi alle esigenze dei disabili sono contemplate nell'ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV; RS 784.401): secondo l'articolo 7 ORTV, la SSR è tenuta ad aumentare progressivamente sino a un terzo del tempo complessivo d'antenna la quota di trasmissioni televisive sottotitolate diffuse nell'ambito dei suoi programmi redazionali in ogni regione linguistica e a trasmettere quotidianamente in ogni lingua ufficiale almeno una trasmissione informativa elaborata in linguaggio gestuale. Per gli ipovedenti sono previsti ogni mese, in ogni lingua ufficiale, almeno due film con descrizione audio. Le emittenti di programmi televisivi nazionali o destinati alle regioni linguistiche che non trasmettono il loro programma in collaborazione con la SSR sono tenute a proporre alle persone audiolese e ipovedenti almeno una volta la settimana, in orario di grande ascolto, una trasmissione adatta alle loro esigenze. I contenuti da sottotitolare e la portata delle altre prestazioni che la SSR deve fornire, come anche lo scadenziario di attuazione, sono stabiliti d'intesa tra la SSR e le associazioni di disabili interessate. Queste normative, elaborate con la partecipazione delle organizzazioni di aiuto ai disabili, portano a un significativo miglioramento della situazione. La valutazione periodica della possibilità di aumentare la quota di trasmissioni televisive adatte alle esigenze dei disabili consente di trovare un equilibrio ottimale fra le esigenze delle persone ipovedenti e audiolese e le possibilità tecniche ed economiche dell'emittente. Nel corso del 2010 l'Ufficio federale delle comunicazioni UFCOM procederà a una corrispondente valutazione d'intesa con le associazioni interessate e con la SSR.

3.2.3 Telecomunicazioni

L'esigenza di rendere le telecomunicazioni accessibili ai disabili ha imposto alcuni adeguamenti delle basi giuridiche contenute nella legge sulle telecomunicazioni (LTC; RS 784.10) e nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST; RS 784.101.1). Le prestazioni del servizio universale devono essere proposte in modo da poter essere fruite dai disabili, a condizione che dal profilo qualitativo, quantitativo ed economico siano comparabili a quelle offerte alle persone normodotate. A tal fine il concessionario del servizio universale è tenuto soprattutto a fare in modo che i telefoni pubblici tengano conto delle esigenze dei disabili sensoriali e delle persone con difficoltà motorie, che gli audiolesi dispongano di un servizio di trascrizione e di intermediazione dei messaggi e gli ipovedenti di un servizio d'informazione e di commutazione.

Per garantire un accesso al servizio universale equiparabile a livello qualitativo a quello delle persone normodotate, l'OST prevede precise misure che si concretizzano nella messa a disposizione di un servizio di trascrizione per gli audiolesi, che tratta anche le chiamate d'emergenza, e di un servizio di intermediazione di messaggi brevi (SMS), entrambi attivi 24 ore su 24. Il servizio di trascrizione deve

essere disponibile in tutte le lingue ufficiali per i singoli collegamenti della rete fissa e per tutti i telefoni pubblici. Per gli ipovedenti e per le persone con difficoltà motorie deve essere garantito l'accesso 24 ore su 24 alle iscrizioni degli elenchi dei clienti di tutti i fornitori di prestazioni del servizio universale in Svizzera sotto forma di servizio informazioni nelle tre lingue ufficiali e deve essere messo a disposizione un servizio di commutazione. L'articolo 33 OST prevede anche che i servizi offerti ai disabili debbano essere gratuiti e che le tariffe di collegamento fatturate per questi servizi non debbano essere discriminatorie rispetto alle altre tariffe. Le presenti disposizioni rispondono in termini qualitativi, quantitativi ed economici alle esigenze della LTC. Fatte salve alcune eccezioni, questo vale anche per i telefoni pubblici del servizio universale. Durante il periodo antecedente alla concessione per la fornitura del servizio universale (fine 2008), i telefoni pubblici sono stati modificati secondo le prescrizioni della vecchia concessione. Dal 1° gennaio 2009, gli apparecchi vecchi e nuovi rispondono ai requisiti della concessione in vigore¹⁵, che tengono conto delle esigenze delle persone con disabilità.

3.2.4 Altre prestazioni dell'ente pubblico

Le prestazioni della Confederazione contemplate nella LDis comprendono anche i servizi del Museo nazionale e degli altri musei federali. Sono sempre più numerosi i musei che stanno mettendo a punto offerte e forme di allestimento e di presentazione delle esposizioni fruibili anche da visitatori disabili. L'UFPD sostiene queste iniziative con uno studio sull'accessibilità dei musei. Anche la Confederazione partecipa a diversi progetti stanziando fondi per provvedimenti finalizzati alla promozione dell'integrazione dei disabili. Tali provvedimenti rientrano in un programma promosso dall'UFPD e teso a migliorare l'accessibilità dei disabili alle istituzioni culturali.

La Confederazione lancia campagne o adotta provvedimenti in diversi ambiti della vita o sostiene i provvedimenti promossi da terzi in settori come, ad esempio, la promozione della salute e dell'attività fisica, lo sport, le attività giovanili, la prevenzione ecc. Rivolti generalmente a tutta la popolazione, di fatto questi provvedimenti tengono conto soltanto in casi eccezionali delle particolari esigenze dei disabili. Diversi progetti in corso mirano a istituire le basi per coinvolgere a tutti gli effetti i disabili nel processo di genesi e di attuazione dei futuri provvedimenti. L'attuale campagna contro l'influenza pandemica è stata l'occasione per mettere alla prova e valutare le forme di comunicazione e sensibilizzazione più adatte alle esigenze dei disabili.

La LDis prevede che le autorità federali considerino le esigenze particolari delle persone affette da disturbi del linguaggio, udito o ipovedenti nei rapporti con la popolazione (art. 14 cpv. 1 LDis). Esistono precise direttive per l'impiego della tecnologia nei servizi di informazione e comunicazione. In altri settori, nei quali mancano indicazioni in merito al contenuto e alla tempistica, i provvedimenti necessari non sono sempre adottati in maniera coerente e proattiva. Questo fatto è dovuto soprattutto alla mancanza di informazioni sulla necessità e sulle possibilità di adottare provvedimenti particolari. Un'offerta informativa dell'UFPD su Internet, che contempla le misure necessarie, dovrà servire a ottimizzare l'attuazione del mandato legale. In termini pratici, una questione spinosa riguarda gli oneri per il servizio di interpretazione in linguaggio gestuale. Nel caso in cui non siano sostenuti da terzi, i costi sono a carico delle autorità. È quanto espressamente stabilito dalla Segreteria di Stato dell'economia SECO per il settore, di particolare importanza, dei servizi erogati dagli Uffici regionali di collocamento URC¹⁶.

3.2.5 Prestazioni di privati

I privati che forniscono prestazioni al pubblico non devono discriminare un disabile per la sua disabilità (art. 6 LDis). Nell'ambito delle prestazioni di privati, per «discriminazione» si intende uno svantaggio

¹⁵ Grundversorgungskonzession Nr. 25530 2008 erteilt durch die Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom zugunsten von Swisscom AG Hauptsitz, 3050 Bern (cap. 3.2.3, pag. 8; soltanto in tedesco), disponibile sul sito <http://www.comcom.admin.ch/themen/00501/index.html?lang=it>.

¹⁶ 000-Prassi LADI 2005/46

qualificato, vale a dire un'evidente disparità di trattamento nei confronti del disabile, una disparità che lo penalizza in modo particolare e che, il più delle volte, è anche degradante. In caso di violazione del divieto di discriminazione, la legge prevede il versamento di un'indennità, ma non esorta i privati ad adottare specifici provvedimenti (positivi) per eliminare gli svantaggi. La legge non li obbliga né ad adottare un comportamento a favore della parità di trattamento, né a rinunciare a differenziazioni fra i clienti; essa si limita a tutelare le persone disabili dai comportamenti particolarmente riprovevoli che denotano la mancanza di quel minimo di tolleranza che i membri della nostra società si devono reciprocamente. Questa disposizione non ha finora prodotto praticamente alcun effetto. L'articolo 6 LDis non trova applicazione nelle circostanze spesso controverse della vita di tutti i giorni, come ad esempio nella questione dell'accessibilità ai siti Internet privati oppure alle offerte di formazione e perfezionamento private. Occorre dunque chiedersi se la definizione in senso stretto di discriminazione e se il fatto che anche dinanzi a una discriminazione ai sensi della legge sui disabili sussista soltanto un diritto all'indennità siano basi adeguate per garantire l'efficacia dell'articolo 8 capoversi 2 e 4 Cost. Sebbene non vi sia nessun obbligo legale, non mancano ammirevoli iniziative private, rimaste tuttavia circoscritte a casi isolati. La promozione di progetti esemplari può dare nuovi impulsi a ulteriori miglioramenti. È previsto che l'accessibilità alle prestazioni diventi in futuro un elemento cardine degli aiuti finanziari della Confederazione per la promozione dell'integrazione.

3.3 Educazione

3.3.1 Insegnamento primario

L'attuale sistema scolastico delle classi speciali offre a bambini e giovani disabili un'ampia offerta pedagogica e terapeutica, sebbene occorra intervenire ancora su diversi fronti. È necessario innanzitutto abbandonare l'approccio che vede nella disabilità un deficit e superare il modello di scolarizzazione speciale che, anziché integrare i disabili, tende a separarli. Nonostante la tendenza a promuovere l'integrazione scolastica, negli ultimi anni il numero di bambini nelle classi speciali e nelle scuole speciali, specialmente nei Cantoni di lingua tedesca, è addirittura aumentato con un conseguente incremento delle offerte educative destinate a categorie specifiche¹⁷.

Il settore della pedagogia speciale sta attraversando una fase di profondi cambiamenti. Dal 1° gennaio 2008 i Cantoni hanno assunto la completa responsabilità materiale, giuridica e finanziaria. Il 25 ottobre 2007 la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione CDPE ha varato l'«Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale»¹⁸ che entrerà in vigore quando almeno dieci Cantoni lo avranno ratificato, ma al più presto il 1° gennaio 2011. Per ora 6 Cantoni¹⁹ hanno dato la loro adesione. L'accordo servirà, da un lato, ad attuare i mandati sanciti nell'articolo 62 capoverso 3 Cost. e nell'articolo 20 LDis, e dall'altro, con i suoi sforzi per armonizzare la scuola obbligatoria, permetterà di concretizzare il nuovo principio costituzionale dell'articolo 43a capoverso 4 Cost., secondo il quale «le prestazioni di base devono essere accessibili ad ognuno in misura comparabile». Il concordato definisce la pedagogia speciale come parte del mandato educativo pubblico e stabilisce la necessità di perseguire misure integrative ricorrendo soltanto in via eccezionale a misure separative. L'accordo definisce l'offerta minima di base che ogni Cantone deve predisporre. Diversi Cantoni stanno già lavorando per affiancare o per sostituire, ancor prima dell'entrata in vigore del concordato, programmi di insegnamento speciale con forme di insegnamento integrativo, nella misura in cui queste siano nell'interesse dei bambini. Si sta dunque delineando un'inversione di tendenza rispetto alla continua richiesta di istruzione scolastica speciale.

Per l'istruzione scolastica di base di bambini e giovani, l'articolo 19 Cost. prevede già uno standard minimo relativamente ai diritti soggettivi. Una decisione del Tribunale federale precisa che l'istruzione

¹⁷ Pedagogia speciale: capitolo 10 del contributo svizzero per la banca dati europea «Eurybase», disponibile sul sito della CDPE (http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13439-1-eurydice_10d.pdf).

¹⁸ http://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/ekud/avs/Volksschule/Sonderpaedagogik_Konkordat_Vereinbarung_it.pdf

¹⁹ Dato aggiornato al 15 settembre 2009.

deve essere gratuita, adeguata e idonea, nonché in grado di preparare gli alunni a una condotta responsabile nella vita di tutti i giorni²⁰. Questo diritto è violato, quando la formazione del fanciullo è limitata a tal punto che la sua parità di trattamento non è più tutelata o quando, durante l'apprendimento, non gli sono trasmessi contenuti considerati indispensabili nella gerarchia dei valori del luogo in cui vive. Egli ha diritto di godere nelle scuole pubbliche di opportunità di formazione adeguate e, secondo una valutazione empirica, sufficienti. In una sentenza del 2007 sul diritto all'insegnamento di base per i bambini disabili, il Tribunale federale ha stabilito espressamente che l'articolo 8 capoverso 2 Cost. vieta la discriminazione dei fanciulli disabili anche nelle scuole e che la legge sui disabili obbliga i Cantoni ad adottare i provvedimenti necessari a favore dei bambini e dei giovani disabili²¹. La complessa giurisprudenza che ne deriva in materia ha sempre inteso il diritto all'insegnamento scolastico di base come un diritto individuale, volto a considerare le esigenze concrete del fanciullo interessato. In base a questo principio, anche i bisogni dei bambini disabili devono giocoforza essere tutelati. Tuttavia, come dimostra la giurisprudenza, il margine di apprezzamento maggiore resta ai Cantoni.

3.3.2 Formazione e perfezionamento in generale

L'articolo 8 capoverso 2 Cost. garantisce il diritto fondamentale alla non disparità di trattamento diretta o indiretta a danno di persone disabili nelle scuole e negli istituti formativi di tutti i livelli con un mandato pubblico. L'articolo 5 capoverso 3 LDis riprende il concetto e vieta gli svantaggi nei confronti dei disabili nelle offerte di formazione e perfezionamento statali, se sono regolamentate a livello federale. Per le prestazioni di privati si applica l'articolo 6 LDis che vieta le discriminazioni.

Secondo l'articolo 2 capoverso 5 LDis vi è svantaggio nell'accesso a una formazione o a un perfezionamento, in particolare quando l'utilizzazione dei mezzi ausiliari adatti alle esigenze dei disabili nonché l'assistenza personale loro necessaria sono ostacolate, oppure quando la durata e l'assetto delle formazioni offerte e degli esami non sono adeguati alle esigenze specifiche degli studenti disabili. Il diritto all'eliminazione dello svantaggio è giudicato sulla scorta del principio di proporzionalità di cui all'articolo 11 capoverso 1 LDis.

Sin dalla Costituzione federale del 1874, il Tribunale federale ha tenuto conto della particolare situazione delle persone disabili in materia di formazione e perfezionamento. Una sentenza del Tribunale amministrativo federale del 2008 ha dimostrato che la regolamentazione vigente rende possibile una soluzione decisamente diversificata e nel rispetto degli obiettivi di protezione della LDis.

Tuttavia, nella prassi permangono ancora incertezze su come tenere conto di richieste soggettive in singoli casi. In collaborazione con gli organi competenti del settore universitario e delle scuole universitarie professionali, l'associazione AGILE (Aiuto Reciproco Svizzera Andicap) ha appena avviato un progetto sostenuto dalla Confederazione nell'ambito degli aiuti finanziari versati per programmi in favore dell'integrazione delle persone disabili. Sulla base dei dati relativi alla situazione attuale, tale progetto si prefigge di fornire indicazioni per concretizzare e attuare efficacemente le direttive a sostegno delle pari opportunità degli studenti disabili. Un ulteriore passo in questa direzione è costituito dalla partecipazione della Svizzera all'«Higher Education Accessibility Guide», un progetto della «European Agency for Development in Special Needs Education» finalizzato a incrementare la consapevolezza per la situazione e al miglioramento delle offerte specifiche per disabili nelle diverse università. Altri progetti patrocinati dalla Confederazione mirano a promuovere lo sviluppo e l'attuazione di una strategia ad ampio respiro per garantire l'uguaglianza degli studenti disabili nelle università e a intensificare la cooperazione con le istituzioni che operano in questo settore.

²⁰ DTF 130 I 352

²¹ Sentenza del Tribunale federale 2C_187/2007 del 16 agosto 2007, consid. 2.4.1.

3.3.3 La formazione professionale nello specifico

Nel settore della formazione professionale, la legge sulla formazione professionale (LFPr; RS 412.10) e la relativa ordinanza (OFPr; RS 412.101) contengono – a livello federale – disposizioni sui provvedimenti di adeguamento alle esigenze delle persone con disabilità. La legge sulla formazione professionale prevede, tra i suoi obiettivi (art. 3 lett. c), l'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili. Le scuole professionali di base sono tenute esplicitamente, nell'ambito del mandato di formazione proprio, a promuovere l'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili mediante offerte e tipi di formazione adeguati (art. 21 cpv. 2 lett. c LFPr). L'articolo 2 capoverso 5 lettere a e b LDis trova corrispondenza nell'articolo 35 capoverso 3 OFPr che, in occasione degli esami finali della formazione professionale di base, prevede la concessione di mezzi ausiliari particolari o di più tempo. Conformemente al combinato disposto degli articoli 18 cpv. 1 LFPr e 10 cpv. 3 OFPr, per persone particolarmente capaci o con una formazione preliminare, nonché per persone con difficoltà di apprendimento o con un handicap, la durata della formazione professionale di base può essere, rispettivamente, abbreviata o prolungata in modo adeguato. Nella formazione specifica per l'orientamento professionale, negli studi e nella carriera occorre inoltre tenere conto delle diverse priorità dell'orientamento (tra gli altri) delle persone portatrici di handicap (art. 57 cpv. 2 OFPr). L'attuazione di questi obiettivi nella pratica comporta le stesse difficoltà che sorgono nell'ambito della formazione e del perfezionamento professionale in generale.

Oltre ai provvedimenti citati sopra, nel quadro della formazione professionale di base esiste la possibilità di conseguire un certificato federale di formazione pratica dopo due anni. Le formazioni professionali di base della durata di due anni che portano al conseguimento del certificato federale di formazione pratica sono state introdotte nel 2004 con la nuova legge sulla formazione professionale. Nel frattempo sono già state emanate 23 ordinanze per formazioni di questo tipo e ne sono previste all'incirca altre 20. Contrariamente alle precedenti formazioni empiriche, esse rappresentano una prima qualifica professionale di inserimento molto richiesta e riconosciuta sul mercato del lavoro. Rispetto alle formazioni professionali di base su tre o quattro anni che si concludono con un attestato federale di capacità, le formazioni della durata di due anni costituiscono una qualifica professionale più specifica e più semplice della formazione di base regolare. L'obiettivo è quello di consentire soprattutto ai giovani particolarmente capaci sul piano pratico di conseguire un diploma riconosciuto dall'economia e di inserirsi così sul mercato del lavoro. Il rapporto 2009 dell'OCSE sul sistema di formazione professionale in Svizzera pone in evidenza questo vantaggioso orientamento al mondo del lavoro: le prime esperienze hanno mostrato che un quarto, o addirittura un terzo dei giovani che seguono queste formazioni biennali passano successivamente a una formazione professionale supplementare (attestato federale di capacità). Se il successo della formazione è a rischio, può essere accordato un sostegno individuale competente (art. 10 cpv. 4 OFPr). Questo sostegno copre non soltanto gli aspetti scolastici, bensì anche tutti gli altri aspetti determinanti per la formazione e inerenti al contesto essenziale della persona in formazione (art. 10 cpv. 5 OFPr).

Per i giovani che hanno difficoltà a intraprendere una formazione professionale di base esistono, a livello cantonale, formazioni transitorie che consentono loro di colmare le lacune scolastiche e prepararsi a una formazione professionale di base. In caso di necessità, è loro offerto un sostegno mirato, a partire dal livello secondario I, nel quadro del case management «Formazione professionale». Se, nonostante ciò, i giovani non fossero in grado di conseguire un titolo riconosciuto a livello federale (certificato di formazione pratica o attestato di capacità), si può prevedere il rilascio di un attestato individuale delle competenze acquisite nella pratica. L'obiettivo, in tal caso, è di salvaguardare e consolidare in modo adeguato determinate competenze acquisite nella pratica.

Con l'entrata in vigore della 5^a revisione AI sono state rinforzate le misure di riadattamento. Alle persone iscritte all'AI e non in grado di seguire una formazione professionale di base che termini con l'ottenimento di un attestato federale di capacità o di un certificato federale di formazione pratica, le INSOS («Istituzioni sociali svizzere per persone andicappate») propongono una formazione pratica di due anni. Questa punta prevalentemente sull'apprendimento e l'esecuzione di attività pratiche semplici e sull'acquisizione delle rispettive conoscenze teoriche. La formazione è attualmente oggetto di

valutazione nel quadro del Programma di ricerca pluriennale concernente l'invalidità e l'handicap e l'attuazione della legge sull'assicurazione per l'invalidità PR-AI. L'esito della valutazione è atteso per febbraio 2010. Gli assicurati affetti da gravi disabilità mentali o multiple che soddisfano i requisiti per una formazione professionale di base possono beneficiare di una formazione dell'AI che li prepari all'esercizio di un'attività sul libero mercato o in un laboratorio protetto, a condizione che esistano le prospettive per una sufficiente valorizzazione della formazione sotto il profilo economico e che, senza questi provvedimenti, sia impossibile aspirare a un collocamento sul libero mercato o in un laboratorio protetto.

L'offerta attuale di formazioni professionali è sufficientemente variata e improntata a un miglioramento delle opportunità integrative anche nel segmento delle misure a bassa soglia. Di conseguenza, la priorità va data, per il momento, non alla messa a punto di nuovi provvedimenti, bensì all'attuazione e alla valutazione sistematica degli strumenti a disposizione, anche nell'ottica della promozione dell'integrazione professionale perseguita con la 4^a e 5^a revisione LAI. Esiste parallelamente la possibilità che la Confederazione partecipi a progetti pilota finalizzati a migliorare ulteriormente l'accesso alla formazione professionale, possibilità cui però si guarda ancora con perplessità.

3.4 Trasporti pubblici

La legge sui disabili si prefigge di creare una rete di trasporti pubblici il più possibile agibile per le persone con disabilità. Prevede a tal fine l'eliminazione degli svantaggi in questo settore: nel campo d'applicazione della LDis, costruzioni, impianti e veicoli dei trasporti pubblici devono essere concepiti in maniera tale che possano essere utilizzati senza difficoltà dalle persone disabili. In casi particolari, il beneficio che le persone disabili trarrebbero dall'eliminazione di uno svantaggio è ponderato, nell'ambito di un esame della proporzionalità, con gli interessi pubblici o eventualmente privati in gioco. Se il rapporto tra il beneficio che l'eliminazione dello svantaggio apporterebbe e gli interessi contrapposti risulta sproporzionato – finora la questione è stata analizzata esclusivamente in termini di costi risultanti o di interessi legati alla protezione del paesaggio e del patrimonio storico – deve essere prevista una soluzione alternativa adeguata alle circostanze concrete. Le prescrizioni tecniche sugli impianti e i veicoli dei trasporti pubblici contenute nell'ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS 151.34), emanata in virtù dell'articolo 15 LDis, concretizzano nel dettaglio questi obiettivi e obbligano le imprese di trasporto ad adeguare la loro offerta di trasporti entro il termine transitorio previsto. Le stesse prescrizioni tecniche sono formalizzate ancora una volta nell'ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS 151.342). Sia la OTDis che la ORTDis sono attualmente oggetto di revisione, poiché l'articolo 15 capoverso 3 LDis prevede che le prescrizioni vengano adeguate periodicamente all'evoluzione della tecnica per garantire un sistema di trasporti pubblici conforme alle esigenze delle persone disabili.

Alle persone svantaggiate la LDis riconosce il diritto soggettivo di chiedere che si elimini o si rinunci allo svantaggio qualora esso pregiudichi l'accesso a un veicolo, a un'infrastruttura o a un servizio dei trasporti pubblici. Inoltre le organizzazioni di aiuto ai disabili hanno diritto di ricorso e di azione contro le decisioni di approvazione dei piani, o di ammissione e di omologazione dei veicoli prese dalle autorità federali.

In relazione ai costi aggiuntivi particolarmente elevati nel settore dei trasporti pubblici, l'articolo 22 LDis prevede, per l'adeguamento, termini di 20 anni (per costruzioni e impianti) e di 10 anni (sistemi di comunicazione e sistemi di emissione dei biglietti) per consentire alle imprese di trasporto di programmare una realizzazione scaglionata degli adeguamenti necessari. I termini transitori non pregiudicano i diritti soggettivi. Nella ponderazione degli interessi ai sensi dell'articolo 11 capoverso 1 LDis, il giudice o l'autorità tiene conto della durata di questo termine (art. 12 cpv. 2 LDis), affinché i diritti soggettivi non vanifichino lo scopo delle disposizioni transitorie, e viceversa. Per ridurre le conseguenze

finanziarie del termine transitorio ai sensi dell'articolo 22 capoverso 1 LDis, l'Assemblea federale ha fissato un limite di spesa di 300 milioni di franchi. Considerato che anche i Cantoni devono contribuire in base alla chiave di finanziamento vigente, i costi aggiuntivi – pari a circa 600 milioni di franchi – che risultano per effetto del termine di adeguamento previsto nell'articolo 22 capoverso 1 LDis possono così essere coperti. Questi mezzi finanziari possono essere stanziati esclusivamente per finanziare le misure meno costose che adempiono le disposizioni della LDis e la cui realizzazione s'impone tenuto conto del termine di adeguamento. Tra di esse, ad esempio, rialzamenti parziali invece di un rifacimento completo delle banchine, oppure adeguamenti del materiale rotabile in corrispondenza di una sola porta per convoglio. In diversi settori persisteranno a lungo conflitti di interesse. La competizione per lo spazio tra i viaggiatori in sedia a rotelle o con deambulatore e i numerosissimi passeggeri non disabili si rivela inevitabile specialmente nel traffico scolastico e pendolare. Inoltre, anche in una prospettiva di lungo termine continueranno a circolare, nei trasporti a lunga distanza, veicoli che per ragioni tecniche (p. es. tecnica a inclinazione per i treni ad assetto variabile) non potranno essere dotati di pianali ribassati e che dunque, per una parte degli interessati, saranno agibili unicamente se assistiti da personale dei trasporti pubblici.

Nel complesso si può tuttavia affermare che, stando alle esperienze maturate finora, queste regolamentazioni consentono soluzioni generalmente sostenibili e adeguate. Risulta positiva soprattutto la tempestiva collaborazione tra le associazioni di disabili (soprattutto l'Ufficio svizzero per le persone disabili e i trasporti pubblici) e le imprese e associazioni dei trasporti, collaborazione rafforzata dall'esistenza di diritti soggettivi e rimedi di diritto, come emerso nei (pochissimi) casi in cui è stato effettivamente depositato un ricorso. Le sfide maggiori nell'adeguare i trasporti pubblici alle esigenze dei viaggiatori con disabilità si hanno sul piano dell'interoperabilità²². A ostacolare l'adempimento dei requisiti della LDis vi sono anche motivi tecnici, ad esempio nel settore dei distributori automatici di biglietti e dei sistemi di informazione alla clientela. In relazione ai primi, proprio per questioni tecniche pare poco probabile che entro il termine previsto (fine 2013) si possa attuare una soluzione del tutto soddisfacente.

Nel traffico aereo, notevoli sforzi sono stati compiuti negli ultimi anni a livello internazionale (segnatamente negli USA) per impedire discriminazioni nei confronti delle persone disabili. L'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale OACI, ad esempio, si adopera affinché si giunga a un riconoscimento vincolante delle esigenze delle persone con difficoltà motorie dovute a motivi fisici e mentali²³. Circa un anno fa, l'UE ha adottato un regolamento specifico sulla materia²⁴, entrato in vigore in Svizzera il 1° novembre 2009. In esso sono disciplinati in maniera molto dettagliata le prescrizioni e i diritti volti a impedire la discriminazione dei disabili nei viaggi in aereo (divieto di rifiutare il trasporto secondo gli art. 3 e 4; diritto all'assistenza negli aeroporti secondo l'art. 7; assistenza da parte dei vettori aerei senza oneri aggiuntivi ai sensi dell'art. 10; formazione del personale ai sensi dell'art. 11). In futuro il regolamento andrà a sovrapporsi alla clausola di proporzionalità sancita negli articoli 11 e 12 della LDis. Recependo il diritto comunitario e per effetto delle nuove normative estere che regolamentano i voli di lungo raggio in partenza da aeroporti svizzeri e diretti all'estero (p. es. USA), la rilevanza della LDis nel settore dell'aviazione civile verrà ulteriormente relativizzata.

3.5 Attività lavorativa

3.5.1 Provvedimenti nel settore del personale della Confederazione

L'obiettivo della LDis è di garantire ai dipendenti disabili migliori condizioni d'assunzione in seno alla Confederazione. L'articolo 13 LDis stabilisce che la Confederazione, in quanto datore di lavoro, «si adopera con ogni mezzo a sua disposizione» per garantire ai disabili pari opportunità. «Essa adotta i

²² Sentenza del Tribunale amministrativo federale A-7569/2007 del 19 novembre 2008, consid. 9.2.2.

²³ Cfr. il documento di lavoro aggiornato «Persons with reduced mobility»,

http://www.icao.int/icao/en/atb/sgm/fal/falp/Docs/wp17_en.pdf (ultima consultazione 9 giugno 2009).

²⁴ Regolamento (CE) n. 1107/2006 del 5 luglio 2006 relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (testo rilevante ai fini del SEE), GU L 204/1 del 26 luglio 2006.

provvedimenti necessari all'attuazione della legge in tutti i rapporti di lavoro e a tutti i livelli, in particolare in occasione dell'assunzione di personale». La Confederazione deve fungere da modello ed essere obbligata ad adottare una prassi d'assunzione esemplare nei confronti dei disabili. In quest'ottica, l'ordinanza sui disabili prevede adeguamenti dell'ambiente lavorativo, la designazione di delegati all'integrazione e il diritto a una motivazione nel caso di un eventuale diniego di assunzione. Il diritto che disciplina il personale della Confederazione sancisce altresì l'obbligo, per i datori di lavoro, di adottare provvedimenti adeguati al fine di garantire le pari opportunità dei disabili, come pure il loro ingresso e reinserimento nel mondo del lavoro.

Nella pratica, questi strumenti non ancora hanno prodotto gli effetti sperati, ragion per cui in futuro si dovranno mettere a punto, a complemento dei provvedimenti sopraccitati, incentivi concreti finalizzati all'integrazione professionale delle persone con disabilità. In tal senso, a metà 2009 è stata avviata una reimpostazione dell'impiego delle risorse finanziarie destinate alla promozione dell'integrazione professionale, in base alla quale è previsto uno stanziamento annuo di circa 12 milioni di franchi e che consente attualmente l'assunzione di 180 persone. Questa nuova impostazione sarà affiancata da misure accompagnatorie. Superiori e dipendenti che fanno ricorso a tale prestazione possono contare sulla consulenza sociale per il personale federale. Fra tre anni è prevista una valutazione delle misure adottate. Un altro importante impulso alla promozione delle pari opportunità delle persone disabili è atteso dall'implementazione delle condizioni che il Consiglio federale sta attualmente elaborando in materia di occupazione e integrazione delle persone disabili all'interno dell'Amministrazione federale.

3.5.2 Normative cantonali

Le disposizioni della LDis si applicano esclusivamente alla Confederazione nella sua veste di datore di lavoro. Tuttavia, adottando tali disposizioni si sperava che l'esempio dato dalla Confederazione potesse esercitare un influsso anche sulle legislazioni cantonali. Gli interessi dei dipendenti disabili sono tutelati in maniera assai diversa a livello cantonale. Si parte da un mero riconoscimento degli interessi attraverso il loro inserimento nei principi base della politica del personale, associato talvolta all'intento di promuovere l'occupazione e l'integrazione di questa categoria di dipendenti. Figurano poi disposizioni sui posti di lavoro protetti per le persone con limitata capacità lavorativa per motivi di salute. Ad essere garantita è la tutela contro la discriminazione in generale (senza riferimento specifico alla discriminazione dovuta a disabilità), correlata al diritto di ricevere assistenza e consulenza. Quale misura per favorire l'integrazione nel mondo del lavoro, un Cantone ha ad esempio istituito un servizio preposto all'integrazione. In alcuni Cantoni sono in vigore disposizioni sul reinserimento delle persone rimaste invalide, in particolare di ex collaboratori del Cantone. Due Cantoni si sono dotati di leggi e ordinanze in materia di promozione e integrazione delle persone disabili, in cui figurano anche disposizioni sulla loro integrazione professionale. Esaminando il diritto del personale degli altri Cantoni risulta tuttavia chiaro che il segnale lanciato dalla Confederazione con l'adozione della LDis non è stato colto dai Cantoni.

3.5.3 Rapporti di lavoro di diritto privato

Le disposizioni della LDis si applicano esclusivamente alla Confederazione in quanto datore di lavoro. Esse non riguardano i rapporti di lavoro retti dal diritto privato. Diverse norme di diritto privato possono ad ogni modo essere considerate, nel loro insieme, come base di una particolare manifestazione del dovere di assistenza per i datori di lavoro soggetti al diritto privato o pubblico, da cui emerge il diritto delle persone disabili a una parità di trattamento. Da qui, l'obbligo per il datore di lavoro di opporsi a qualsivoglia comportamento offensivo, sprezzante o emarginante nei confronti di persone disabili. Questo dovere di assistenza è particolarmente esteso per la Confederazione in qualità di datore di lavoro.

Di più ampia portata sono i diritti soggettivi nel settore della parità dei sessi. Nella legge federale sulla parità dei sessi (LPar; RS 151.1), le discriminazioni sono considerate offese della personalità e sono associate a pretese giuridiche. L'Unione europea prevede analoghi diritti per le persone con disabilità.

La direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro²⁵ obbliga gli Stati membri ad assicurare che tutte le persone «che si ritengono lese, in seguito alla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, possano accedere (...) a procedure giurisdizionali e/o amministrative». Il campo d'applicazione della direttiva comprende non soltanto i rapporti di lavoro retti dal diritto pubblico, ma si estende anche – come in essa esplicitamente sancito – al settore privato. Sempre in questo ambito, anche la Convenzione ONU sui diritti dei disabili prevede obiettivi specifici nel campo delle attività professionali svolte nell'economia privata da persone con disabilità. In tale settore, il diritto svizzero ha accumulato un certo ritardo.

Sebbene le esigenze di protezione delle persone disabili non possano minimamente essere paragonate con quelle delle donne e degli uomini e benché il contesto europeo sia diverso da quello svizzero, pare appropriato seguire gli sviluppi in atto in seno all'UE ed esaminare le diverse possibilità di adottare provvedimenti a favore delle pari opportunità per promuovere l'integrazione professionale. A questo scopo, l'UFPD ha commissionato uno studio che deve esaminare le opportunità integrative nel mondo del lavoro attraverso le pari opportunità. Inoltre, a fine 2008, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU, il Servizio per la lotta al razzismo SLR e l'UFPD si sono riuniti per mettere a fuoco i possibili insegnamenti che la Svizzera può trarre dal diritto europeo in materia di lotta contro la discriminazione.

Alla luce dell'importanza che l'integrazione professionale assume per la realizzazione delle pari opportunità, ma anche nel quadro dell'assicurazione invalidità, si dovrebbero valorizzare meglio le potenzialità, in termini di parità delle persone disabili, insite nel settore del lavoro e dell'occupazione. Una possibilità consiste, ad esempio, nello svolgere progetti pilota finalizzati all'integrazione dei disabili, come previsto nella LDis e nella LAI.

3.6 Ulteriori sviluppi rilevanti ai fini delle pari opportunità

3.6.1 Cittadinanza

La portata del divieto di discriminazione, contemplato nell'articolo 8 capoverso 2 Cost., è stata messa in dubbio più volte nella prassi in materia di cittadinanza. Come stabilito dal Tribunale federale²⁶, negare la naturalizzazione a una giovane donna mentalmente disabile, adducendo come motivo la sua incapacità di provvedere autonomamente al proprio sostentamento economico, costituisce una discriminazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Nella sua risposta all'interrogazione Lang 09.1063 «Naturalizzazioni. Discriminazione di disabili», il Consiglio federale ha espresso comprensione per le preoccupazioni relative a una migliore protezione contro la discriminazione in sede di naturalizzazione e si è detto disposto a tenerne conto in maniera appropriata nell'ambito della revisione in corso della legge sulla cittadinanza. Il messaggio sulla revisione di tale legge sarà sottoposto al Parlamento a metà del 2010.

3.6.2 Vita indipendente e inclusione nella società

Nella Convenzione ONU sui diritti dei disabili è attribuita una grande importanza al diritto delle persone disabili a una vita indipendente e alla loro inclusione nella società. Nel senso della convenzione, tale nozione - di per sé molto ampia - significa non essere obbligati a vivere una particolare forma di vita che non sia stata scelta personalmente e non essere così esclusi dalla società. La vita indipendente comprende quindi la scelta del luogo di residenza e della forma di vita, il diritto di non essere obbligati a vivere in un'istituzione, l'accesso servizi di sostegno ai più vicini e la considerazione delle esigenze particolari delle persone con disabilità nei servizi, nelle prestazioni e nelle infrastrutture degli enti pubblici per la collettività.

²⁵ GU L 303 del 2 dicembre 2000, pagg. 16–22.

²⁶ DTF 135 I 49

Le disposizioni della legge sui disabili in materia di fruizione delle prestazioni soddisfano le esigenze fondamentali di questo diritto. Altre esigenze sono contemplate dalla Costituzione federale nell'ambito della protezione della libertà personale e della sfera privata (art. 10 cpv. 2 e art. 13 cpv. 1 Cost.) e della libertà di domicilio (art. 24 Cost.). I sostegni finanziari previsti dalla legislazione in materia di assicurazioni sociali, in particolare l'assegno per grandi invalidi e le prestazioni complementari, hanno come obiettivo quello di consentire ai disabili di vivere nella propria casa. Inoltre, dal gennaio 2006 è in corso il progetto pilota «Budget di assistenza», che consente alle persone disabili aventi diritto a un assegno per grandi invalidi di condurre una vita autonoma. Sulla base della valutazione del progetto, nell'ambito del 1° pacchetto di misure della 6ª revisione LAI il Consiglio federale propone di trasformare il progetto pilota, con determinate modifiche, in una soluzione definitiva. I provvedimenti in favore delle pari opportunità dei disabili sarebbero così completati da una misura inerente al settore delle assicurazioni sociali.

Con l'attuazione della NPC, la competenza per l'assegnazione di sussidi alla costruzione e all'esercizio di istituzioni per l'integrazione dei disabili spetta unicamente ai Cantoni. La legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn; RS 831.26) prevede che i Cantoni mettano a disposizione delle persone disabili un'offerta di istituzioni che soddisfi adeguatamente le loro esigenze. I Cantoni sono tenuti a sviluppare strategie per la promozione dell'integrazione degli invalidi da sottoporre per approvazione alla Confederazione. Tale processo migliora le possibilità di orientare in modo coerente le misure d'integrazione delle persone disabili alla promozione delle pari opportunità e dell'autodeterminazione di tale categoria di persone.

4 Ulteriori strumenti per la promozione delle pari opportunità

4.1 Aiuti finanziari per la promozione dell'integrazione dei disabili

La LDis consente alla Confederazione di attuare programmi e progetti per la promozione dell'integrazione dei disabili o di sostenere programmi e progetti di organizzazioni attive a livello nazionale o in una regione linguistica. Nel 2004 i fondi a disposizione a tal fine ammontavano a circa 250 000 franchi. Tale importo è stato gradualmente aumentato fino a raggiungere, attualmente, i 2 milioni di franchi l'anno circa. I crediti sono stati utilizzati in misura diversa.

Tabella 1: evoluzione dei crediti per gli aiuti finanziari in favore delle pari opportunità delle persone con disabilità

	2004	2005	2006	2007	2008
Credito CHF	344 750	750 000	1 300 000	1 963 170	1 985 000
Importo versato	140 500	719 500	1 125 200	1 248 747	1 705 250
Differenza in %	59 %	4 %	13,5 %	37,4 %	14 %

Il sostegno a progetti di terzi occupa un ruolo di primo piano. Oltre a progetti d'integrazione generali in tutti gli ambiti della vita (art. 16 cpv. 3 LDis), possono essere sostenuti anche progetti pilota per la promozione dell'integrazione professionale (art. 17 LDis), nonché provvedimenti in favore delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti (art. 14 cpv. 2 LDis). Finora sono state presentate circa 50-60 domande all'anno. In genere è accolta circa la metà delle domande inoltrate. I beneficiari degli aiuti finanziari devono fornire un'adeguata prestazione propria. Le decisioni negative sono spesso da ricondurre a motivi formali (p.es. il promotore non è attivo a livello nazionale o in una regione linguistica). Le domande relative a progetti pilota per la promozione dell'integrazione professionale devono rientrare perlopiù nel quadro dell'AI e non, come previsto nella legge, esserle complementari. È infatti preferibile sostenere questi progetti nell'ambito della LAI (progetti pilota per la promozione dell'integrazione professionale, art. 68^{quater} LAI).

Nel 2007 è stata condotta una prima valutazione degli aiuti finanziari, giudicati positivamente come strumento per la promozione delle pari opportunità e dell'integrazione dei disabili. Anche le procedure sono state considerate, in linea di massima, adeguate. Tuttavia, è stato criticato il fatto che l'ordinanza

sui disabili preveda soltanto un termine per la presentazione annuale dei progetti. Tale termine unico non si è dimostrato funzionale nella pratica.

Attualmente l'UFPD sta creando le basi per il versamento dei futuri aiuti finanziari. Mentre finora sono stati sostenuti principalmente singoli progetti, in futuro l'accento dovrà essere posto sui provvedimenti e gli strumenti dimostratisi promettenti. Questi ultimi dovranno essere riuniti e approfonditi nel quadro di programmi prioritari, come quelli già avviati nel settore dello sport, del tempo libero e della cultura. Una seconda priorità deve essere stabilita nel settore del lavoro e dell'occupazione, compresa la formazione professionale, in cui è necessario uno stretto coordinamento con altri servizi federali (Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS, Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT, SECO) e altri attori rilevanti.

4.2 Informazione e sensibilizzazione

Conformemente all'articolo 18 LDis, la Confederazione può svolgere campagne d'informazione volte a sensibilizzare maggiormente la popolazione sui problemi di parità di trattamento dei disabili e sulla loro integrazione e intese a presentare alle cerchie interessate le diverse possibilità di intervento. Finora l'obiettivo dell'UFPD, cui compete in primis la responsabilità dell'informazione, è stato quello di informare le cerchie interessate principalmente sulla base di progetti e illustrando in modo mirato le possibilità d'intervento in favore delle pari opportunità dei disabili in settori specifici quali lo sport, il tempo libero, la cultura e il lavoro. Tale approccio si è dimostrato arduo, ma fondamentalmente promettente e sostenibile, per cui, nella misura del possibile, sarà esteso ad altri settori. Considerata la poca considerazione che l'opinione pubblica attribuisce alle pari opportunità, si tratta di capire se sono necessari provvedimenti di sensibilizzazione supplementari. In ogni caso, le organizzazioni di aiuto ai disabili sottolineano la necessità di una maggiore informazione. Già ora l'UFPD prevede di organizzare un congresso annuale su un tema specifico: oltre che ad approfondire la questione dell'informazione e della sensibilizzazione, la manifestazione dovrà servire anche a incentivare l'avvio di provvedimenti concreti.

4.3 Statistica sulle pari opportunità delle persone con disabilità

I dati statistici sulle persone disabili costituiscono un importante contributo per il miglioramento delle misure in favore della parità di trattamento di questa categoria di persone e della loro attuazione. La mancanza di dati statistici sulle persone con disabilità in Svizzera era già stata riconosciuta nel messaggio relativo alla LDis. Allora, per poter rilevare il numero di disabili e la loro situazione di vita in Svizzera, si era potuto fare ricorso soltanto alla statistica AI che comprende, tuttavia, un'altra categoria di persone rispetto ai disabili ai sensi della LDis. Da un lato, tale statistica è più ampia in quanto include anche le persone che sono invalide, ma non disabili. Dall'altro, non tutti i disabili sono beneficiari di rendite AI e, pertanto, non tutti rientrano nella suddetta statistica.

Le basi legali per una statistica sulle pari opportunità dei disabili sono contenute esplicitamente nell'articolo 3 capoverso 2 lettera d della legge sulla statistica federale (LStat, RS 431.01). La statistica federale serve per «valutare l'adempimento del mandato costituzionale (...) della parità di trattamento dei disabili». In adempimento a questo mandato, per il quale non sono stati stanziati fondi aggiuntivi, l'Ufficio federale di statistica UST ha allestito un'offerta di base partendo dai dati attualmente disponibili nei diversi settori della statistica pubblica. Tale offerta descrive le condizioni di vita delle persone con disabilità in Svizzera e permette di compararle con quelle delle persone non disabili. Fino al dicembre 2008 è stata elaborata una prima offerta statistica²⁷. A medio termine si intende sviluppare un sistema di indicatori più ampio che consenta un rapporto sociale («social reporting») sulle condizioni di vita dei disabili e sulla loro evoluzione. Questa seconda tappa sarà sviluppata gradualmente.

²⁷ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06.html>

In essa si dovrà tenere conto delle esigenze non soddisfatte, dei miglioramenti nel settore dei dati di base e degli sviluppi a livello internazionale.

5 Strutture e istituzioni

5.1 Confederazione

La realizzazione delle pari opportunità delle persone disabili costituisce un compito trasversale e, pertanto, anche un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. L'attuazione di misure concrete in materia di pari opportunità spetta principalmente ai servizi specializzati competenti in materia. Questi ultimi sono consigliati e seguiti dall'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità UFPD, subordinato sul piano amministrativo al DFI. Nell'Amministrazione federale, inoltre, diversi uffici si occupano di questioni specifiche alle pari opportunità dei disabili (p. es. l'Ufficio federale dei trasporti, l'Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, l'Ufficio federale di statistica, l'Ufficio federale delle comunicazioni o l'Ufficio federale del personale).

L'UFPD, in quanto servizio della Confederazione specializzato nelle pari opportunità delle persone con disabilità, adempie i compiti federali che gli sono affidati. Tra essi rientrano, in particolare, l'informazione e l'attività di consulenza, la conduzione di campagne e di programmi della Confederazione conformemente alla LDis, lo svolgimento di analisi e indagini sulle pari opportunità e sull'integrazione, nonché il coordinamento delle attività delle istituzioni private e pubbliche, in particolare quelle dei servizi federali che si occupano del tema. In seguito a un potenziamento graduale dell'organico, l'UFPD dispone attualmente di 1,9 posti di lavoro a tempo pieno, di un posto a metà tempo finanziato attraverso il credito per l'integrazione e, di regola, di due posti di stage. Considerate le dimensioni ridotte dell'organico (nel messaggio relativo alla LDis si parlava di 3-4 posti a tempo pieno²⁸), l'UFPD stabilisce i punti prioritari della sua attività: lo svolgimento e il sostegno di programmi e progetti, il parere sui progetti legislativi e le misure della Confederazione che riguardano in particolare le questioni delle pari opportunità delle persone con disabilità, l'informazione dell'opinione pubblica al riguardo e la collaborazione con i servizi specializzati pubblici o privati, in particolare con «Egalité Handicap», il centro della Conferenza delle organizzazioni mantello di aiuto privato ai disabili DOK specializzato nelle questioni di parità. Le limitate risorse a disposizione permettono soltanto in parte di promuovere in maniera proattiva le pari opportunità sulla base di una strategia globale.

Dal punto di vista della società civile, «Egalité Handicap» tutela a livello nazionale gli interessi delle persone con disabilità confrontate con svantaggi e discriminazioni. Questo servizio specializzato fornisce sostegno alle autorità, alle imprese e ai privati nell'attuazione e nell'esecuzione del diritto in materia di pari opportunità delle persone disabili e presta consulenza alle organizzazioni di aiuto ai disabili in merito alle questioni giuridiche delle pari opportunità. Il servizio è sostenuto dal Consiglio per la parità di diritti di «Égalité Handicap» che ne fissa la strategia. Altri servizi specializzati sono attivi negli ambiti dell'edilizia senza barriere architettoniche e del trasporto pubblico. Oltre ad essi, vi sono anche diverse organizzazioni di aiuto ai disabili che si occupano del tema delle pari opportunità, in genere trattato più in riferimento a temi o progetti concreti che come elemento costitutivo di un'agenda da realizzare a lungo termine.

5.2 Cantoni

La legge sui disabili non obbliga i Cantoni a creare precisi meccanismi di coordinamento o specifiche istituzioni e strutture. A livello settoriale esistono tuttavia delle strutture di coordinamento. A seguito della NPC si imporranno standard di qualità e meccanismi di coordinamento uniformi, per esempio nel settore delle istituzioni per disabili (case, laboratori, ecc.). Secondo la legge federale del 6 ottobre

²⁸ Messaggio 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. 1560.

2006 sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn; RS 831.26), i Cantoni sono tenuti a elaborare strategie da sottoporre per approvazione alla Confederazione. Inoltre, i Cantoni si impegnano a favore dell'armonizzazione di standard e procedure nel settore della formazione di bambini e giovani con disabilità e in materia di istituzioni sociali (nuovo «Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale», non ancora in vigore; Convenzione intercantonale del 13 dicembre 2002 relativa alle istituzioni sociali CIIS/IVSE). Anche in altri settori, ad esempio nell'aiuto sociale, esistono strutture di coordinamento, istituite in particolare attraverso la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali. Tuttavia un servizio centrale specializzato nelle pari opportunità dei disabili (simile agli uffici cantonali per la parità tra donne e uomini) è stato finora istituito soltanto nel Cantone Basilea-Città (nella figura dell'«Incaricato all'integrazione e alle pari opportunità delle persone con disabilità»). In altri Cantoni, gli interessi delle persone disabili sono tutelati, come in passato, soprattutto dai servizi sociali. All'UFPD (e ai Cantoni) mancano quindi degli interlocutori di riferimento sovraordinati e incaricati del coordinamento sul piano cantonale. Diversi Cantoni dispongono di organi di mediazione generali, ma non vi è alcun servizio specializzato nelle questioni relative ai disabili. I centri di sostegno in seno all'Amministrazione sono istituiti in modo specifico per i diversi settori (p.es. accesso a edifici e scuole); mancano invece centri di sostegno generali per singole persone e organizzazioni di aiuto ai disabili. Nel Canton Vallese è stata istituita una commissione specializzata, composta di rappresentanti dell'Amministrazione e di organizzazioni non governative. Altre conferenze in materia si fondano sull'iniziativa privata delle organizzazioni di aiuto ai disabili e sono, quindi, uno strumento della società civile.

6 Valutazione sintetica

Osservazioni sulle pari opportunità dei disabili e sulla LDis in generale

La legge sui disabili mira a impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti delle persone disabili e crea le condizioni quadro affinché esse possano partecipare più facilmente alla vita della società e, in particolare, possano in modo autonomo coltivare contatti sociali, seguire una formazione e un perfezionamento ed esercitare un'attività lucrativa. A tal fine, la suddetta legge disciplina l'accesso a costruzioni e impianti, nonché ai trasporti pubblici, e la fruizione di prestazioni, in particolare di quelle in materia di formazione e perfezionamento. La LDis contempla inoltre disposizioni speciali per la Confederazione e i Cantoni.

Nei cinque anni successivi alla sua entrata in vigore, la legge sui disabili ha determinato o ha favorito sostanziali miglioramenti nell'eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone diversamente abili. Tali progressi si sono riscontrati, in particolare, nei principali campi d'applicazione della normativa, ovvero nel settore delle costruzioni, dei trasporti pubblici e, limitatamente, delle prestazioni. Sulla base della concezione della legge, che mira a un'eliminazione graduale degli svantaggi, i principali progressi riguardano l'obbligo, per la Confederazione e i Cantoni, di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti dei disabili e di assicurare tale diritto garantendo a questi ultimi la possibilità di presentare ricorsi e azioni legali.

La legge sui disabili non disciplina le pari opportunità per i disabili in tutti gli ambiti, ma soltanto relativamente ai settori fondamentali. La Confederazione e i Cantoni sono tenuti ad adottare provvedimenti per impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi delle persone disabili. Diversi ambiti giuridici che concernono le pari opportunità delle persone disabili sono attualmente in fase di modifica, in particolare la legislazione AI e il sistema di formazione. A ciò si aggiungono gli adeguamenti che scaturiscono dalla NPC nel settore delle istituzioni che promuovono l'integrazione dei disabili e nel settore dell'istruzione scolastica speciale. In tali settori si prospetta la possibilità di migliorare ulteriormente le condizioni quadro per le pari opportunità dei disabili.

Un confronto con la Convenzione ONU sui diritti dei disabili evidenzia che, in Svizzera, non sussiste alcuna sostanziale necessità d'intervento sul piano legislativo. In materia di protezione dalla discriminazione nel settore delle condizioni di lavoro private, tuttavia, l'ordinamento giuridico svizzero rimane al di sotto delle disposizioni concrete della convenzione. Nel settore dell'educazione resta da vedere in che misura le modifiche in corso includeranno concretamente le esigenze dell'integrazione e delle pari opportunità.

Da un'analisi complessiva della situazione emerge che, nella legislazione federale e cantonale, le pari opportunità delle persone con disabilità sono disciplinate in modo generale cosicché, nell'applicazione del diritto, risulta decisiva l'attuazione degli obiettivi stabiliti nella legge. La discrezionalità in fase di attuazione rappresenta invece un punto debole della legge.

Nonostante l'evoluzione sostanzialmente positiva, favorita o rafforzata dalla LDis, è possibile distinguere anche una serie di difficoltà nella realizzazione delle pari opportunità dei disabili:

- un ostacolo fondamentale all'applicazione della legge sui disabili è rappresentato dalle limitate competenze della Confederazione nei settori disciplinati dalla legge. La Confederazione non ha alcuna competenza o gode di competenze limitate in particolare nel settore della scolarizzazione di base, dei servizi pubblici cantonali e, in misura considerevole, anche nel settore delle costruzioni. In questi campi rimane pertanto imprescindibile il riferimento diretto al divieto di discriminazione sancito all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale;
- la Costituzione federale e la legislazione federale e cantonale forniscono un quadro giuridico sufficiente per l'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili e per la promozione delle pari op-

portunità. Tuttavia, nei settori in cui mancano mandati legislativi concreti sotto il profilo del contenuto e delle scadenze non è sempre garantita un'attuazione completa e tempestiva di tali mandati. Ciò è dovuto al fatto che, sovente, il nesso fra un provvedimento e la sua rilevanza per le pari opportunità non viene sufficientemente compreso;

- nella realizzazione delle pari opportunità delle persone con disabilità, occorre tenere conto delle particolari esigenze delle diverse categorie di disabili. La legge sui disabili riguarda soprattutto le persone affette da deficit motori o sensoriali. Per altre categorie, quali i disabili affetti da deficit mentali o psichici, o anche gruppi particolarmente a rischio come donne, bambini, giovani e persone anziane con disabilità, nonché persone che hanno un bisogno di assistenza elevato, la portata specifica delle pari opportunità deve essere potenziata e valorizzata. Per quanto riguarda la situazione specifica delle donne disabili, nel 2010 sarà pubblicato un rapporto che illustra i campi d'intervento e i possibili provvedimenti.

Sulla base di quanto precede occorre esaminare quali sono le possibilità per ottimizzare l'attuazione del mandato legislativo ai fini della promozione delle pari opportunità dei disabili. Tali possibilità includono, ad esempio, la definizione di condizioni precise sotto il profilo del contenuto e delle scadenze che disciplinino adeguatamente singoli settori rilevanti per la parità, il potenziamento di strutture e istituzioni che si occupano di attività finalizzate alla promozione delle pari opportunità dei disabili, oppure un maggiore «disability mainstreaming», inteso nel senso di una verifica sistematica, durante il processo decisionale, degli effetti dei provvedimenti sulle pari opportunità.

Accesso a costruzioni e impianti:

Nel complesso, la LDis ha contribuito ad accrescere la sensibilità sull'importanza di eliminare gli ostacoli architettonici, consentendo soluzioni adeguate e sostenibili. Per quanto riguarda le differenze materiali e formali ancora esistenti tra la LDis e le normative cantonali, occorre prestare particolare attenzione a che le disposizioni legislative siano attuate in modo coerente e completo. L'integrazione dei provvedimenti nella regolare attività edilizia ha come conseguenza che un'accessibilità capillare può essere raggiunta soltanto a medio e lungo termine. Data la fondamentale importanza dell'accessibilità alle costruzioni per la partecipazione sociale delle persone con disabilità, la Confederazione, i Cantoni o i committenti istituzionali devono adottare, nel limite dei mezzi a disposizione, possibili misure per accelerare i tempi.

Fruizione di prestazioni:

La legge ha apportato miglioramenti concreti, in particolare per quel che riguarda le prestazioni nel settore della comunicazione istituzionale. In altri settori dei servizi pubblici mancano, in parte, disposizioni concrete sotto il profilo del contenuto e delle scadenze. Nell'applicazione del diritto occorre prestare attenzione affinché le particolari esigenze dei disabili, che variano secondo il tipo di disabilità, siano prese in considerazione in modo sistematico e tempestivo. La legge trova difficilmente applicazione nel settore delle prestazioni di privati. Un riferimento alla Costituzione rimane, anche in questo caso, imprescindibile. Inoltre, l'offerta di prestazioni «senza barriere» dovrebbe essere un punto prioritario dei programmi e dei progetti di promozione delle pari opportunità dei disabili.

Educazione:

Gli obiettivi fondamentali delle disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare le pari opportunità, il benessere del bambino e l'integrazione, sono in stretta relazione con le pari opportunità delle persone disabili. Nell'ambito dell'attuazione della NPC e delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, ampie parti del settore dell'educazione sono in fase di profonda trasformazione a livello cantonale. È l'occasione per riconsiderare i sistemi, creare strutture integrative e migliorare il coordinamento. Ciò vale in particolare per la scuola dell'obbligo. Nell'ambito della scolarizzazione di base è stata riconosciuta la necessità di un migliore coordinamento e di una maggiore collaborazione. Tutta-

via in futuro occorreranno ulteriori sforzi affinché, attraverso l'eliminazione degli ostacoli e - se necessario - attraverso l'adozione di provvedimenti positivi, le persone disabili possano accedere in ugual misura alle persone non disabili a tutti i livelli del sistema educativo. Al momento dell'attuazione a livello cantonale, si dovrà soprattutto riflettere sul modo in cui la struttura dell'offerta di scolarizzazione di base potrà perseguire tale obiettivo. Il successo dell'attuazione dipenderà soprattutto dalla quantità di risorse che saranno messe a disposizione per le esigenze strutturali e personali di una scuola ugualmente accessibile a bambini e giovani con o senza disabilità.

Le disposizioni costituzionali o legislative per l'eliminazione degli svantaggi nell'ambito della formazione e del perfezionamento permettono soluzioni differenziate. Tuttavia, occorrono provvedimenti che garantiscono che le diverse esigenze degli studenti disabili siano tenute in considerazione in modo adeguato e coerente nella pratica.

Nel settore della formazione professionale, diverse misure legislative contemplano l'eliminazione degli svantaggi nei confronti dei disabili e il miglioramento dell'accesso alla formazione professionale. Anche nel settore a bassa soglia vi è un'offerta differenziata e orientata al miglioramento delle opportunità d'integrazione. Attualmente la priorità va data allo sfruttamento coerente delle opportunità date da questi strumenti e alla valutazione della loro efficacia per la garanzia dell'accesso indiscriminato alla formazione professionale. La possibilità di ulteriori offerte nel settore della promozione di progetti da parte della Confederazione, conformemente alla LAI, alla LFPPr e alla LDis, costituisce uno strumento utile che consente di sperimentare ulteriori misure.

Trasporti pubblici:

Nel settore dei trasporti pubblici, la legge sui disabili ha rafforzato l'andamento positivo iniziato già prima della sua entrata in vigore. Le disposizioni dettagliate e vincolanti a favore di trasporti pubblici senza barriere per i disabili, elaborate con il coinvolgimento degli attori rilevanti, consentono soluzioni applicabili nella pratica. La realizzazione di una rete primaria accessibile entro la fine del 2013 è sulla buona strada, anche se per quel che riguarda il trasporto in tram e in autobus sono necessari considerevoli sforzi per poter rispettare i termini stabiliti. Anche i requisiti tecnici e di esercizio mettono parzialmente in forse l'eliminazione entro i termini degli svantaggi per i disabili. Dato che i lunghi tempi di attuazione comportano di per sé svantaggi nei confronti degli attuali utenti con disabilità, occorre evitare che tali ritmi diventino un pretesto per rimandare le misure di adeguamento.

Lavoro:

Nell'ambito dell'integrazione professionale e, in particolare, della garanzia delle pari opportunità nei confronti delle persone disabili, la Confederazione assume un ruolo guida che finora, però, ha svolto soltanto in modo limitato. La nuova impostazione degli strumenti esistenti, orientati - oltre che al divieto di discriminazione - a incentivare mediante misure d'accompagnamento l'occupazione e l'integrazione di collaboratori disabili, mira a una maggiore valorizzazione di tale ruolo in futuro. I pregiudizi e gli stereotipi riguardo alle (mancate) competenze dei disabili e un'organizzazione dell'ambiente lavorativo che non tiene in alcun conto le loro esigenze, ad esempio in merito agli orari di lavoro, alle opportunità di perfezionamento professionale, alla pianificazione della carriera e al capitolato d'oneri, possono costituire un ostacolo sia al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro sia sul mercato del lavoro stesso. Il potenziale dei provvedimenti che, migliorando le condizioni quadro, contribuiscono all'integrazione professionale è utilizzato in misura insufficiente. L'orientamento alle pari opportunità deve essere maggiormente valorizzato nell'ambito dei provvedimenti di promozione dell'integrazione professionale.

Ulteriori strumenti per la promozione delle pari opportunità:

La realizzazione e il sostegno di programmi e progetti contribuiscono notevolmente alle pari opportunità delle persone con disabilità. Tuttavia, finora tali programmi e progetti sono ideati e gestiti quasi e-

sclusivamente dalle organizzazioni di aiuto ai disabili. In vista di un radicamento duraturo della necessità di realizzare le pari opportunità, sarà necessario coinvolgere maggiormente anche altri attori pubblici o privati. Finora, gli aiuti finanziari sono stati stanziati principalmente per sostenere singoli progetti. In futuro, i programmi prioritari dovranno basarsi maggiormente sulle misure e gli strumenti che si sono dimostrati promettenti ai fini del miglioramento e del potenziamento delle pari opportunità.

La questione della parità di trattamento e il conseguente cambiamento di paradigma nei rapporti con le persone disabili – che comprende il passaggio da un approccio puramente sociale a un approccio basato sul rispetto dei diritti fondamentali – sono tuttora assenti in numerosi ambiti della vita sociale. L'informazione sulle pari opportunità dei disabili deve pertanto essere migliorata, nel senso che deve essere più mirata e perseguire un effetto più durevole. Per il conseguimento di questo obiettivo, oltre agli enti pubblici devono impegnarsi soprattutto le organizzazioni di aiuto ai disabili.

Una statistica relativa ai disabili, che promette preziose informazioni sulla verifica dell'efficacia dei provvedimenti pubblici, è in fase di allestimento. In considerazione di quanto precede, un suo costante aggiornamento e ampliamento appare imprescindibile.