Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERNA · TEL. +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

Valutazione della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili - LDis

Sintesi

Su incarico del Dipartimento federale dell'interno DFI -
Segreteria generale SG-DFI /
Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità UFPD

Gruppo di lavoro BASS/ZHAW
Theres Egger, Heidi Stutz, Jolanda Jäggi, Livia Bannwart e Thomas BASS
Tarek Naguib e Kurt Pärli ZHAW

Berna, agosto 2015

BASS

Indice

Indice **I**

1 Contesto **1**

2 Disegno della ricerca **4**

3 Le pari opportunità nel contesto dell'attuale politica in favore delle persone disabili **6**

4 Costruzioni e impianti **11**

5 Trasporti pubblici **19**

6 Formazioni postobbligatorie del livello secondario II **26**

7 Vita professionale **33**

8 Prestazioni **37**

9 Controversie ed esercizio dei diritti soggettivi **41**

10 Prassi giudiziaria **43**

11 Diritto comparato **48**

12 Conclusioni **51**

13 Necessità e possibilità d'intervento **58**

13.1 Informazione e sensibilizzazione 58

13.2 Radicamento strutturale ed esercizio dei diritti soggettivi 59

13.3 Miglioramenti in fase di esecuzione 60

13.4 Lacune nella protezione giuridica 62

13.5 Chi può fare cosa? 64

1 Contesto

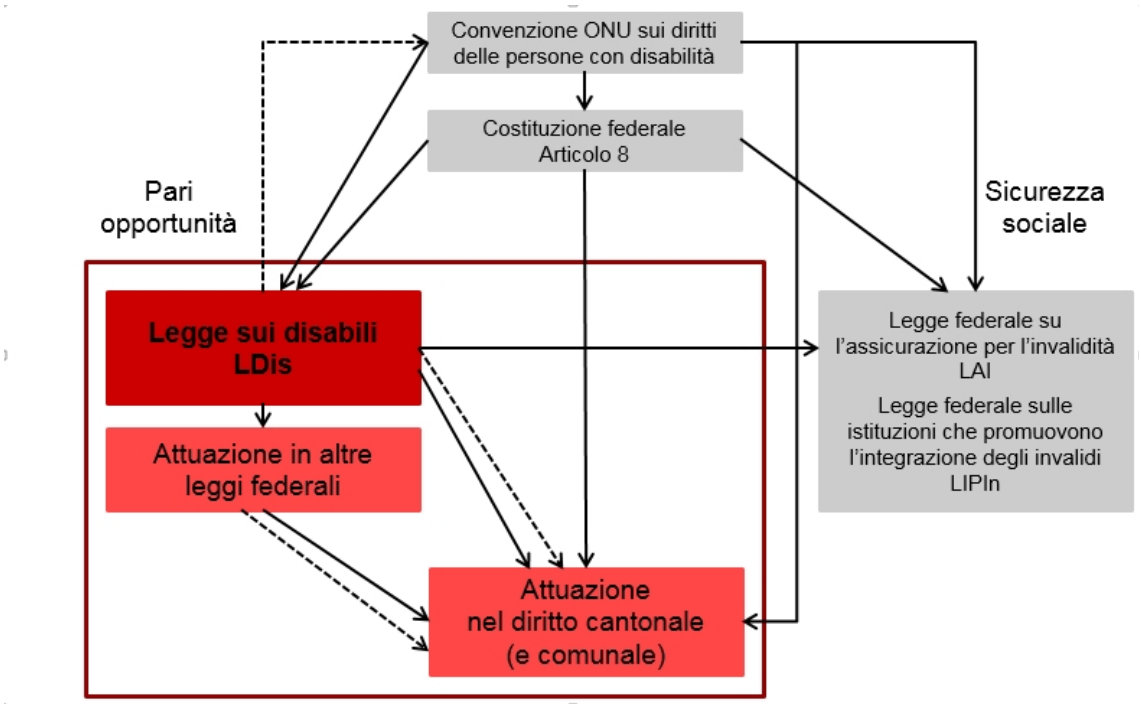
Dal 1° gennaio 2004 è in vigore la legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili, LDis), che ha lo scopo di impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi cui sono esposti i portatori di handicap. La legge intende inoltre creare le condizioni quadro affinché i disabili possano partecipare più facilmente alla vita della società e, in particolare, affinché possano in modo autonomo coltivare contatti sociali, seguire una formazione e un perfezionamento ed esercitare un'attività lucrativa. A dieci anni dalla sua entrata in vigore, la legge viene ora valutata. La valutazione ha lo scopo di tracciare un bilancio dell'attuazione e dei risultati della LDis (funzione sommativa). A questo si aggiunge una funzione formativa. Sulla base dei risultati della valutazione sono identificate carenze e formulate raccomandazioni.

La legge è nata quale controproposta all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» delle organizzazioni di aiuto ai disabili. In precedenza si era riusciti a inserire nell'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale un divieto di discriminazione «a causa di menomazioni fisiche, mentali o psichiche» e nel capoverso 4 un mandato legislativo per la parità dei disabili.

Oggetto della valutazione

Come si vede nella **figura 1**, non è stato facile definire chiaramente l'**oggetto della valutazione**.

Figura 1: schema dell'oggetto della valutazione



BASS/ZHAW. Rosso: oggetto della valutazione; grigio: contesto; frecce continue: giuridicamente vincolante; frecce tratteggiate: influssi di fatto senza vincolo giuridico.

Oggetto della valutazione sono la **legge sui disabili e le tre pertinenti ordinanze**[1]. Tuttavia, la LDis incarica la Confederazione di realizzare la parità dei disabili anche introducendo appropriate disposizioni in altre leggi federali ed ha effetti in ambiti di competenza dei Cantoni. Secondo il settore è perciò in parte molto difficile distinguere se un **effetto** è **direttamente** riconducibile alla LDis o non piuttosto

[1] Ordinanza sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (ordinanza sui disabili, **ODis**), ordinanza concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (**OTDis**) e ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (**ORTDis**).

ad altre disposizioni di diritto federale o cantonale. In assenza di informazioni sufficienti, nel presente rapporto si è presupposto un **effetto indiretto**. Altre basi legali molto importanti per la realizzazione della parità dei disabili sono la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), la legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) e la legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn).

Approccio e definizioni della legge sui disabili

Intendendo la **disabilità come il risultato di un'interazione tra caratteristiche individuali e condizioni quadro sociali**, la legge sui disabili introduce nella politica in favore dei portatori di handicap **l'aspetto dei diritti umani**. La novità dell'approccio ha comportato tra l'altro la creazione di nuovi concetti, come traspare anche dalle definizioni proposte.

Nella LDis, la parola «**disabilità**» ha un senso più lato di quello assunto dall'aggettivo «invalido» nel diritto delle assicurazioni sociali. La disabilità è sempre data in caso di **limitazione funzionale** presumibilmente permanente accompagnata da una **limitazione della partecipazione** dovuta in particolare a barriere architettoniche o psicologiche. La stessa situazione può tuttavia prodursi anche a causa di malattie croniche o dell'età. Gli anziani in queste condizioni sono pertanto compresi nella definizione di disabilità. Le differenze sono sottolineate dalle cifre: secondo l'Ufficio federale di statistica, nel 2012 secondo la definizione della LDis in Svizzera vivevano circa **1,2 milioni di disabili, di cui 490 000 con forti limitazioni funzionali**, ma soltanto circa **235 000 beneficiari di rendite AI** (soprattutto perché raggiunta l'età della pensione la rendita AI è sostituita dalla rendita AVS). **173 000 disabili vivono in istituti**. Di questi, 126 000, cioè la grande maggioranza, hanno raggiunto l'età pensionabile.

Anche il termine «**svantaggio**» ha dovuto essere definito. Secondo la LDis, vi è svantaggio «quando i disabili, nei confronti dei non disabili, sono trattati diversamente di diritto o di fatto e, senza giustificazione oggettiva, ne subiscono un pregiudizio oppure quando non è prevista una diversità di trattamento necessaria a ristabilire un'uguaglianza di fatto fra i disabili e i non disabili» (art. 2 cpv. 2). Il **divieto di svantaggiare i disabili** obbliga a prendere le misure necessarie per eliminare o prevenire svantaggi nella misura in cui gli oneri non siano sproporzionati agli utili. Nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità è utilizzato anche il concetto, corrente a livello internazionale, di «accomodamento ragionevole». Il divieto di svantaggiare i disabili è applicabile a tutti gli enti che rientrano direttamente nelle competenze della Confederazione e alle imprese titolari di una concessione federale.

Può ingenerare confusione il fatto che il diritto svizzero in materia di disabilità prevede **due diverse definizioni di discriminazione**:

■ Vi è **discriminazione ai sensi della LDis**, se la «differenza di trattamento» nei confronti di un disabile è «particolarmente marcata e grave con l'intenzione o la conseguenza di umiliare o emarginare» (combinato disposto dell'art. 6 LDis e dell'art. 2 lett. d ODis). Il divieto di discriminazione della LDis è applicabile alle prestazioni di privati. In caso di discriminazione non vi è tuttavia l'obbligo di adottare misure o accomodamenti ragionevoli per eliminarla. Può essere soltanto richiesta un'indennità di al massimo 5000 franchi (art. 11 cpv. 2).

■ **La discriminazione ai sensi della disposizione costituzionale** corrisponde in gran parte allo svantaggio definito dalla LDis. Il **divieto di discriminazione** offre una protezione analoga. Questa disposizione è importante perché vincolante per i Cantoni e i Comuni (e le imprese titolari di una concessione federale o cantonale).

Oggetto della legge sui disabili

Il **campo d'applicazione** (art. 3) comprende le costruzioni e gli impianti, i trasporti pubblici, la formazione e il perfezionamento, la fornitura di prestazioni e i rapporti di lavoro della Confederazione. La legge prevede anche una promozione attiva delle pari opportunità. La valutazione è strutturata secondo i settori elencati nella legge, ma pone in parte delle priorità all'interno dei singoli settori.

Quali **strumenti o provvedimenti**, la LDis prevede **divieti e diritti soggettivi** (divieto di svantaggiare i disabili, divieto di discriminazione, ricorsi e azioni delle associazioni, indennità, gratuità dei procedimenti), **misure istituzionali** come l'istituzione dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) e **misure di promozione** quali gli aiuti finanziari per progetti, e consente esplicitamente anche di privilegiare transitoriamente i disabili, per esempio attraverso quote, se è utile al raggiungimento della parità.

Attività e output, outcome e impatto

Tra le **attività e gli output** riconducibili alla LDis analizzati nella valutazione, figurano le numerose misure che consistono in parte soltanto nell'applicazione delle prescrizioni legali. Oggetto della valutazione sono anche i ricorsi e le azioni legali, come pure le sentenze pronunciate dai tribunali e le soluzioni extragiudiziali di conflitti. In molti ambiti, per concretizzare le disposizioni della LDis si sono dovute dapprima elaborare basi specifiche. Sono state necessarie attività informative e formative e l'allestimento di banche dati. Per la promozione delle pari opportunità sono state fornite prestazioni di consulenza e informazione e sono stati realizzati programmi tematici e progetti. Va considerata un output anche l'attuazione della LDis in altre leggi.

L'**outcome** definisce gli **effetti sugli interessati**. Nel caso della LDis, l'outcome varia molto secondo i settori. Nel settore delle costruzioni e degli impianti, è stato valutato in che misura ne siano state migliorate l'accessibilità e l'utilizzabilità negli ultimi dieci anni. Per i trasporti pubblici il criterio è l'aumento della mobilità delle persone con disabilità. Per il settore della formazione, la valutazione si è concentrata sulle formazioni post obbligatorie del livello secondario II, analizzando i cambiamenti delle opportunità di formazione dovuti alla LDis. Nel caso della fornitura di prestazioni è stata valutata invece l'evoluzione dell'accessibilità. Particolare attenzione è stata dedicata all'informazione e alla comunicazione degli uffici pubblici. Per la Confederazione quale datore di lavoro si è verificato se sono aumentate le possibilità di lavoro delle persone con limitazioni permanenti. Per quanto riguarda la promozione delle pari opportunità, si tratta in linea di principio di definire misure efficaci nei settori già citati.

L'**impatto** definisce gli **effetti sociali complessivi**, cioè l'evoluzione complessiva della situazione delle persone con disabilità, anche in virtù della LDis. In una valutazione, è sempre molto difficile misurare gli effetti complessivi e pressoché impossibile ricondurli ad un'unica legge. Anche in questo caso, non si è potuti giungere a un quadro completo. Dove possibile, sono però state tratte le necessarie conclusioni.

BASS

2 Disegno della ricerca

Per rispondere alle domande poste, sono stati esaminati i seguenti campi tematici:

■ **Informazione dei beneficiari e dei destinatari delle disposizioni** (domande sulla notorietà e sul grado di accettazione della LDis).

■ **Strutture e radicamento istituzionale dell'attuazione** (domande sul radicamento giuridico e istituzionale dell'attuazione della LDis e sull'organizzazione, il coordinamento e la collaborazione tra gli attori coinvolti).

■ **Attività e output** (domande sulle attività e misure svolte e sui fattori favorevoli e gli ostacoli incontrati).

■ **Esercizio dei diritti soggettivi** (domande sulle controversie sorte in relazione alla LDis e sul loro esito così come sullo sviluppo del diritto oggettivo e l'esercizio dei diritti soggettivi).

■ **Outcome ed effetti secondari** (domande sulla situazione e sui problemi dei disabili, sui risultati ottenuti, sullo stato attuale delle pari opportunità, sui problemi non ancora risolti e sulle lacune non ancora colmate).

■ **Confronto con l'estero** (esperienze maturate all'estero in settori scelti).

Considerate l'ampiezza e l'eterogeneità del campo d'applicazione della LDis, per lo svolgimento del **mandato** sono state definite le seguenti **priorità** tematiche:

■ I settori **costruzioni e impianti** e **trasporti pubblici** sono stati valutati **integralmente**.

■ Per il **settore formazione e perfezionamento,** la valutazione si è limitata alle **formazioni post obbligatorie del livello secondario II**.
■ Per la **fornitura di prestazioni** ci si è focalizzati sull'**informazione e la comunicazione degli uffici pubblici**. Sono state inoltre considerate valutazioni generali e, nel limite del possibile, offerte private d'uso quotidiano. Il settore delle fornitura di prestazioni è anche oggetto del **confronto con le legislazioni estere**.

■ Il **settore dell'attività lucrativa non** era **una priorità**, in quanto la LDis, tranne che per la Confederazione, non lo disciplina. Le misure della Confederazione sono già state valutate nel 2010. Il settore dell'attività lucrativa è tuttavia oggetto del **confronto con le legislazioni estere**.

■ Nel corso della valutazione è emerso che anche la misura in cui il vigente **approccio politico e sociale alla disabilità,** incentrato sull'assicurazione e sull'assistenza, ha recepito i cambiamenti degli ultimi dieci anni è rilevante per l'attuazione, in quanto la Confederazione ha ricevuto il mandato di sviluppare una strategia globale in questo settore. Anche questo punto è stato pertanto analizzato.

Per tutti i settori vengono quindi descritte la **situazione e lo sviluppo del diritto** e analizzata la **giurisprudenza**.

Metodo

Conformemente al disegno della ricerca, la valutazione prende in considerazione la prospettiva dei diversi interessati e beneficiari e combina metodi quantitativi e qualitativi. Questa combinazione di prospettive e metodi è importante per poter rispondere adeguatamente ai quesiti posti. La ricerca si è articolata sulle seguenti fasi:

■ **Analisi dei documenti**

■ **Inchiesta on-line presso avvocati** in collaborazione con il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). È stato estratto un campione a caso dalla banca dati della Federazione svizzera degli avvocati (FSA) e dei giuristi democratici svizzeri (GDS). Hanno partecipato all'inchiesta 432 avvocati (27 % degli interpellati).

■ **Inchiesta presso i tribunali** per la rilevazione di casi giudiziari (rilevazione completa). Anche l'inchiesta presso i tribunali è stata condotta in collaborazione con il CSDU. Hanno partecipato 342 tribunali (65 % degli interpellati).

■ **Analisi dei casi giudiziari relativi alla LDis:** i 71 casi rilevati sono stati analizzati secondo criteri quantitativi. Si è verificato quali questioni di diritto materiale e di diritto formale siano state trattate e quali siano state le decisioni in merito.

■ **Inchiesta on-line presso organizzazioni di aiuto ai disabili e dei loro servizi specializzati:** sono state considerate le conferenze per le persone disabili, i servizi cantonali di consulenza per la costruzione, le organizzazioni di aiuto ai disabili e i servizi specializzati attivi a livello nazionale o di regione linguistica (membri di Integration Handicap, organizzazioni di aiuto e autoaiuto per i disabili, organizzazioni di aiuto alla vecchiaia, leghe per la salute). Hanno partecipato all'inchiesta 76 organizzazioni e servizi specializzati. 67 Hanno risposto in maniera completa al questionario (60 % degli interpellati).

■ **Inchiesta presso le autorità cantonali e comunali interessate:** in tutti i 26 Cantoni e nelle nove maggiori città sono state interpellate le autorità competenti per la politica in favore dei disabili in senso stretto finora praticata dai Cantoni (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.), cioè le autorità responsabili dell'edilizia, del genio civile, dei trasporti pubblici, della scuola media e della formazione professionale. L'86 per cento delle autorità interpellate hanno risposto: 147 hanno partecipato, 114 hanno risposto in maniera completa al questionario. Sono pervenute risposte da tutti i Cantoni.

■ **Interviste con specialisti:** sono state condotte 20 interviste telefoniche o personali con esperti delle istituzioni interessate più importanti.

■ **Approfondimento di temi scelti in appositi gruppi di discussione** nei settori costruzioni e impianti, trasporti pubblici e formazione post obbligatoria e perfezionamento.

■ **Colloqui di approfondimento con persone con disabilità:** per le 20 interviste individuali si è voluta la massima eterogeneità possibile.

■ **Diritto comparato:** per i settori «attività lucrativa» e «prestazioni di privati», che la LDis disciplina soltanto sommariamente, sono stati analizzati gli ordinamenti giuridici di Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti, che prevedono normative più dettagliate.

I criteri di valutazione sono gli obiettivi fissati nella LDis. Laddove, al contrario del settore dei trasporti pubblici, non sono state fissate scadenze, ci si richiama all'articolo 1 (Scopo): va considerato un risultato positivo ogni miglioramento direttamente o indirettamente riconducibile alla legge che contribuisce a impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi delle persone con disabilità o a creare le condizioni quadro affinché possano partecipare più facilmente alla vita della società e, in particolare, affinché possano in modo autonomo coltivare rapporti sociali, seguire una formazione e un perfezionamento ed esercitare un'attività lucrativa.

Nella valutazione è sistematicamente rilevato tutto quanto accaduto fino alla fine del 2014. Dove possibile sono stati integrati anche sviluppi successivi.

3 Le pari opportunità nel contesto dell'attuale politica in favore delle persone disabili

Politica e società hanno a lungo considerato la disabilità in termini esclusivamente assicurativi e assistenziali. La LDis ha introdotto la prospettiva delle pari opportunità, ma non è mai stata armonizzata con la LAI né, successivamente, con la LIPIn, entrata in vigore nel 2006. All'epoca si riteneva che la LDis fosse una legge complementare all'architettura giuridica già esistente. Del resto, la LDis non prescrive disposizioni dettagliate per la parità nella politica in favore dei disabili delle autorità. Tuttavia, obbliga in generale Confederazione e Cantoni a prendere provvedimenti, nei rispettivi ambiti di competenza, per impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi delle persone con disabilità. Ancora oggi, in molti Cantoni non vi sono pressoché legami tra le pari opportunità e la politica in favore dei disabili in senso stretto già praticata (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.). Questo è emerso chiaramente dalle interviste con le autorità preposte alla politica in favore dei disabili in senso stretto, che in molti casi, non sono state in grado di fornire informazioni sull'avanzamento delle pari opportunità nel loro Cantone. È quindi giustificato chiedersi se sia ragionevole procedere su binari paralleli e chi altrimenti nei Cantoni sia responsabile del coordinamento dell'attuazione della LDis e del mandato costituzionale sulle pari opportunità.

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

La LDis è un elemento centrale dell'attuazione del mandato costituzionale sulle pari opportunità dell'articolo 8 della Costituzione federale e costituisce così una **base per la politica federale in favore delle pari opportunità dei disabili**. La LDis persegue lo scopo di facilitare la partecipazione alla vita sociale dei disabili anche con misure istituzionali. **L'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD)** è stato istituito in virtù della LDis. Un altro importante strumento della LDis sono i provvedimenti di promozione come lo svolgimento di programmi e gli aiuti finanziari per progetti per le pari opportunità e progetti pilota per la promozione dell'integrazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro. È inoltre importante l'articolo 5 LDis, che obbliga la Confederazione e invita i Cantoni ad attuare le prescrizioni sulla prevenzione, sulla riduzione e sull'eliminazione degli svantaggi dei disabili in tutti gli ambiti d'attività mediante misure legislative e amministrative.

Per i Cantoni, la LDis non è sempre giuridicamente vincolante. Tuttavia, anche quando non è direttamente applicabile rappresenta un riferimento, in quanto, come la Confederazione, anche i Cantoni, nel quadro delle loro competenze, sono costituzionalmente tenuti a prevedere misure per eliminare gli svantaggi delle persone con disabilità. Ad oggi, i Cantoni non hanno ancora emanato leggi che costituiscano in misura analoga alla LDis una base per una politica in favore dei disabili finalizzata all'inclusione e alle pari opportunità. Alcuni di essi, tuttavia, hanno introdotto nella propria costituzione disposizioni che obbligano Cantone e Comuni a prendere misure per le pari opportunità delle persone con disabilità. Queste normative sono di tenore generale e di carattere variabile, cioè sono concepite, secondo i Cantoni, come diritti fondamentali, obiettivi di politica sociale o incombenze statali. In cinque Cantoni sono inoltre state emanate disposizioni di legge per l'integrazione delle persone con disabilità. Infine, nel contesto della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), tutti i Cantoni hanno dovuto sviluppare strategie a favore dei disabili, che però riprendono l'idea delle pari opportunità in misura assai diversa.

L'emanazione della LDis è all'origine di diverse **innovazioni legislative**. Il 15 maggio 2014, la Svizzera ha aderito alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che definisce i principi e gli obblighi generali vincolanti per la futura politica in favore dei disabili. Inoltre, diversi Cantoni hanno introdotto disposizioni costituzionali o legali chiaramente ispirate alla LDis. Tuttavia,

l'attuazione della LDis è ben lontana dall'essere presa in considerazione in tutte le revisioni di legge, e questo costituisce un problema.

Esecuzione

L'attuazione della LDis è in primo luogo compito dei servizi e delle autorità competenti per i singoli settori. Per il coordinamento a livello federale di misure specifiche per le pari opportunità dei disabili è competente l'**Ufficio federale delle pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD)**, aggregato alla Segreteria generale del DFI, che dispone attualmente di 3,8 posti di lavoro e di un budget di 2,2 milioni di franchi, in gran parte destinato agli aiuti finanziari. L'UFPD è molto apprezzato dalle altre unità specializzate e dalle organizzazioni di aiuto ai disabili coinvolte nell'attuazione della LDis. Vi è inoltre un'unità competente per le questioni della mobilità, composta di una persona, nell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Tutti i dipartimenti e diversi uffici federali hanno per altro, nel loro servizio del personale, **persone delegate all'integrazione**. L'UFPD è in costante contatto con **l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS)**, e in particolare con l'ambito **Assicurazione invalidità (AI)**, che non lesina consigli al suo partner minore e definisce determinati interessi comuni.

A livello cantonale, soltanto a Basilea esiste (fino alla fine del 2015) un'**unità** (composta di una persona) per le pari opportunità delle persone con disabilità. Un'analoga unità è operativa nella Città di Berna, mentre la Città di Zurigo dispone di un'organizzazione per la promozione e il coordinamento di appositi progetti. Alcuni Cantoni hanno designato persone responsabili delle pari opportunità dei disabili, altri indicano un'organizzazione di aiuto ai disabili quale loro unità specializzata, altri ancora dispongono di **commissioni o organi di coordinamento** per le misure per le pari opportunità. Due Cantoni citano una strategia coordinata per la realizzazione delle pari opportunità (ZH, GE). Diversi Cantoni hanno istituito **gruppi di lavoro o comitati d'esperti**. Cinque Cantoni, invece, dichiarano esplicitamente di **non disporre di strutture specifiche** nel contesto della LDis. Nel 2013, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) ha integrato nelle sue linee guida per la politica in favore dei disabili diversi aspetti delle pari opportunità. Al di là di questo però non è pressoché attiva nel settore.

Tra le **organizzazioni di aiuto ai disabili**, si sono occupati di questioni di pari opportunità soprattutto i servizi specializzati, le conferenze regionali per le persone disabili, le organizzazioni di autoaiuto e le organizzazioni mantello nazionali. Tutti enti che erano già stati all'origine della LDis. All'epoca, le controversie e in parte tutto il tema venivano di fatto delegati da più parti al centro Egalité Handicap allora istituito (oggi dipartimento Parità dell'associazione mantello Integration Handicap).

Nel complesso tuttavia, le **premesse strutturali** per la LDis sono giudicate prevalentemente in maniera positiva da autorità e organizzazioni di aiuto ai disabili, eccetto che per un punto: le risorse umane e finanziarie disponibili non sono sufficienti per l'attuazione.

Attività e output

Per l'elaborazione di **basi** cantonali si sarebbe potuto fare riferimento alle **strategie a favore dei disabili**, che i Cantoni, divenuti competenti per le istituzioni per i disabili nel quadro della **Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)** del 2008, dovevano presentare alla Confederazione. Nelle sue prescrizioni di dettaglio, tuttavia, la Confederazione non aveva accennato al tema delle pari opportunità. Ciò nonostante, alcuni Cantoni l'hanno affrontato. Nella Svizzera francese, il Cantone di **Neuchâtel** ha dichiarato punti di riferimento della sua politica la LDis e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed elaborato una strategia chiaramente finalizzata alle pari opportunità dei disabili. An-

che la strategia in favore dei disabili dei Cantoni di **Basilea Città e Basilea Campagna** punta in maniera analogamente esplicita alle pari opportunità. Altri Cantoni presentano ampie riflessioni sulle pari opportunità o si dichiarano per principio a favore della partecipazione, dell'autonomia e dell'autodeterminazione dei disabili. Molto spesso, il concetto di disabilità è definito sulla base della LDis.

Quattro Cantoni dichiarano di avere impostato la loro politica in favore dei disabili tenendo conto della LDis. In sette Cantoni e due città la LDis ha influenzato i **piani di misure**, mentre dieci Cantoni e tre città citano singole misure o **progetti** ispirati alla legge sui disabili. Soltanto un Cantone afferma esplicitamente che la LDis non ha avuto alcuna incidenza sulla sua politica in favore dei disabili.

Grazie agli **aiuti finanziari della Confederazione**, tra il 2004 e il 2014 sono stati sostenuti complessivamente **323 progetti** per le pari opportunità dei disabili, l'86 per cento dei quali presentato da organizzazioni d'aiuto ai disabili, il 14 per cento da Cantoni (anche da scuole universitarie professionali) e Comuni. Tre quarti dei progetti sussidiati erano dedicati all'integrazione conformemente all'articolo 16 LDis. I temi più frequenti sono stati la formazione, la cultura e la comunicazione. Nell'inchiesta on-line, soltanto la metà scarsa delle autorità e organizzazioni d'aiuto ai disabili interpellate ritiene che gli aiuti finanziari della Confederazione per progetti di Cantoni, Comuni e organizzazioni siano conosciuti. Ancora meno conosciuta, e di molto, è la possibilità di promuovere progetti di imprese o privati. L'esame dell'efficacia dei progetti sostenuti non rientra nella presente valutazione. Va tuttavia osservato che, abbinando la promozione di progetti a programmi propri, l'UFPD tenta di stabilire priorità tematiche e di sensibilizzare così in maniera più duratura gli attori rilevanti. Inoltre, dialoga costantemente con l'ambito AI dell'UFAS per evitare doppioni nella promozione dei progetti. L'UFPD auspicherebbe per altro che i progetti pilota da esso sostenuti che hanno dato buoni risultati potessero beneficiare di finanziamenti regolari, per esempio secondo l'articolo 74 LAI.

Gli attori più attivi sul fronte **dell'informazione e della sensibilizzazione** sono, oltre ai servizi specializzati e a singole organizzazioni di autoaiuto, le conferenze per le persone disabili, cioè le associazioni mantello regionali delle associazioni di sostegno a diversi tipi di disabili. Per contro, le autorità competenti per la politica in favore dei disabili in senso stretto finora praticata (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.) sono pressoché inattive in questo settore.

Mentre l'**Ufficio federale di statistica (UST)** ha sviluppato un sistema di indicatori per le pari opportunità delle persone con disabilità e pubblica regolarmente le cifre aggiornate sul suo sito Internet, a livello cantonale soltanto il Cantone di Neuchâtel ha allestito un **monitoraggio** generale dell'attuazione della LDis. Le Città di Zurigo e San Gallo dichiarano di stilare rapporti con rilevazioni statistiche.

Osservanza del diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Sette delle dieci conferenze per i disabili che hanno risposto hanno affermato di **aver vissuto controversie** in materia di applicazione della LDis. Le **organizzazioni d'aiuto ai disabili** confrontate allo stesso problema sono state meno della metà, ma va rilevato che per il 28 per cento di loro le situazioni di conflitto sono state da frequenti a molto frequenti, il che fa pensare a una certa divisione del lavoro. Finora non hanno invece praticamente dovuto affrontare conflitti per mancata applicazione della LDis i **servizi cantonali e comunali** competenti per la politica in favore dei disabili in senso stretto (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.).

Effetti ed efficacia

Anche se non si sono poste domande dettagliate sugli effetti della LDis sulle politiche cantonali in favore dei disabili, si può constatare che in diversi Cantoni la legge ha influenzato in particolare l'elaborazione di basi giuridiche e avuto un'incidenza concreta, sia pure variabile, anche su programmi e singole misure. Non si può però ritenere in generale che la politica in favore dei disabili in senso stretto (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.) finora praticata dai Cantoni sia stata sostituita da una strategia più contestualizzata e coerentemente impostata sull'inclusione e sulle pari opportunità. Prevalentemente, le autorità cantonali e comunali competenti per la politica in favore dei disabili in senso stretto attribuiscono tuttavia alla LDis un influsso positivo sulla politica in favore dei disabili.

Miglioramenti traspaiono anche da molte interviste con gli interessati. Il numero dei disabili integrati nella vita sociale e visibili negli spazi pubblici è aumentato. Si osserva una crescente apertura nei confronti delle persone con disabilità soprattutto nelle generazioni più giovani, e questo fatto è messo in relazione con l'insegnamento integrato. Secondo diversi interpellati, sarebbero cambiati anche gli atteggiamenti e le aspettative degli interessati e, non da ultimo, l'atteggiamento sostanzialmente caritativo e tutelare delle organizzazioni d'aiuto ai disabili avrebbe in parte lasciato il posto a un approccio più orientato sulla rappresentanza di interessi. Ciò che invece non è cambiato o, a giudicare dalle affermazioni di esperti e interessati, è addirittura peggiorato, è la stigmatizzazione sociale, soprattutto dei disabili psichici.

BASS

Necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

Tabella 1: necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

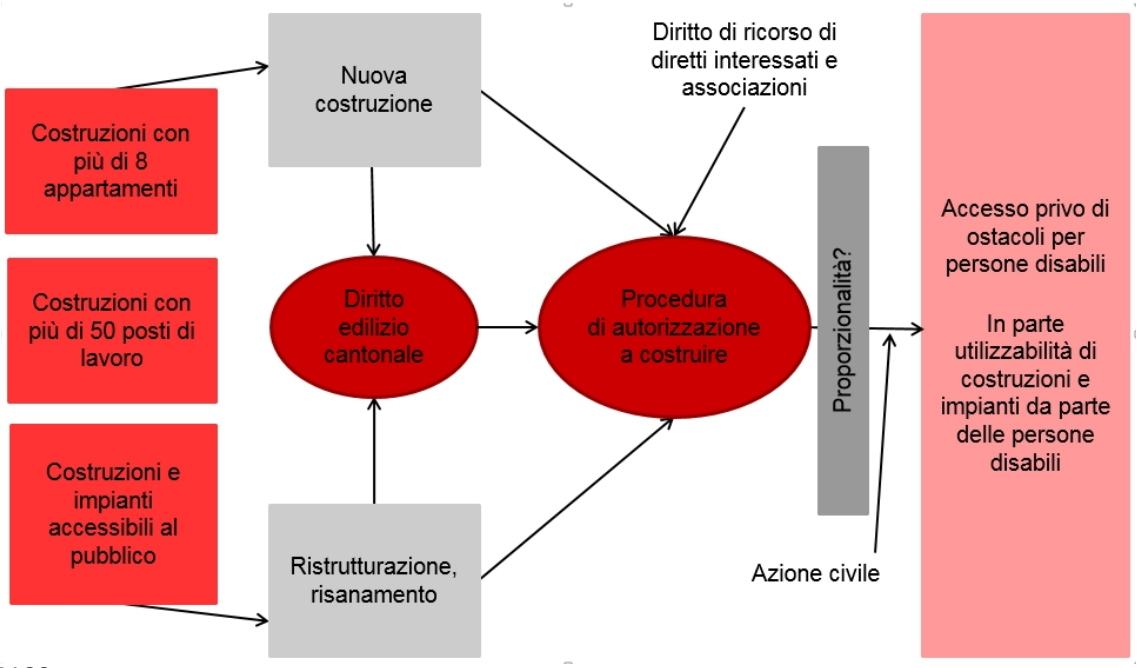
	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**Stigmatizzazione sociale e scarsa sensibilizzazione**: la LDis non ha ancora creato una consapevolezza generale del diritto alle pari opportunità delle persone disabili.	**Misure d'informazione e sensibilizzazione** che sottolineino soprattutto il messaggio positivo delle pari opportunità.
	Scarsa conoscenza dei propri diritti da parte degli interessati: questo vale soprattutto per gruppi che non si considerano «disabili».	**Ulteriore abbattimento della segregazione:** in parte è stata espressa l'opinione che l'informazione da sola non basti, ma che debbano essere modificate anche le realtà di vita per accrescere la sensibilizzazione e ridurre la stigmatizzazione.
	Scarso radicamento del concetto di disabilità in senso lato: né gli interessati né gli enti competenti per le pari opportunità hanno un'idea precisa di tutto quello che è tutelato dalla LDis. Anche il nome della legge è un ostacolo alla comunicazione.	**Riflettere su un nuovo titolo della legge** che comunichi in modo più immediato chi deve essere protetto.
Radicamento strutturale	**Scarso radicamento della LDis in una strategia globale:** l'attuale politica in favore dei disabili comprende prevalentemente l'assicurazione e l'assistenza e non è necessariamente sempre congruente con una più ampia strategia per le pari opportunità.	**Una strategia nazionale coerente per le pari opportunità delle persone con disabilità,** alla cui elaborazione, considerata la ripartizione delle competenze, partecipino anche i Cantoni. Una base potrebbe essere costituita dall'omonimo postulato Lohr. Come possibile quadro è citata la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Sono richiesti anche obiettivi misurabili e scadenze precise per l'attuazione delle pari opportunità delle persone con disabilità.
	Debolezza della posizione dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) nell'Amministrazione federale: mancano risorse ed è carente la cooperazione attiva degli uffici federali incaricati dell'attuazione.	**Rafforzamento delle strutture negli uffici federali incaricati dell'attuazione.**
		Attribuzione di risorse sufficienti all'Ufficio federale per le pari opportunità (UFPD).
		Istituzione di una commissione tecnica per le pari opportunità delle persone con disabilità a livello nazionale.
	Mancanza di strutture d'attuazione in Cantoni e città: le autorità incaricate della politica in favore dei disabili in senso stretto praticata finora spesso non sono competenti per il coordinamento dell'attuazione della LDis. E le unità specializzate per le pari opportunità sono poche.	**Accertamento e rafforzamento delle strutture nei Cantoni e nelle città:** si richiedono interlocutori chiaramente definiti anche per le persone con disabilità stesse e si suggerisce la formazione di commissioni per la politica in favore dei disabili in cui i disabili siano adeguatamente rappresentati.
	Interfacce con l'AI ancora da chiarire in seguito alla mancanza di coordinamento all'entrata in vigore della LDis.	**Chiarimento delle interfacce**
Esecuzione	**Assenza di un controlling dell'attuazione** e conseguente impossibilità di rilevare le dimensioni dei problemi e delle soluzioni attuate.	**Sviluppo di strumenti di monitoraggio** del processo di attuazione.
	Conflitti d'interesse nel diritto di ricorso e di azione delle associazioni: le organizzazioni d'aiuto ai disabili con diritto di ricorso e azione sono in larga misura finanziate dall'AI, dai poteri pubblici e da donazioni e temono di perdere denaro se intentano azioni che potrebbero essere considerate inadeguate o addirittura insolenti dai loro finanziatori.	**Rafforzamento di altri strumenti d'attuazione:** gli strumenti proposti vanno dalla creazione di strutture per strategie d'attuazione cooperative a un diritto di azione e ricorso per le autorità.
Lacune nella protezione giuridica	**Mancanza di un riconoscimento della lingua dei segni** analogo a quello vigente in altri Paesi che dà determinati diritti.	**Riconoscimento della lingua dei segni** con documenti ufficiali per sordi.

4 Costruzioni e impianti

L'obiettivo di migliorare l'accesso delle persone con disabilità alle costruzioni e agli impianti è concretizzato nella LDis mediante la definizione del campo di applicazione, il chiarimento della procedura (verifica del suo adempimento nel quadro della procedura di autorizzazione a costruzione) e la determinazione della proporzionalità dei costi in quote percentuali. Dato che la maggioranza delle costruzioni e degli impianti soggiacciono a leggi cantonali e sono di competenza delle autorità cantonali e comunali preposte al rilascio di autorizzazioni, la LDis agisce perlopiù indirettamente attraverso le normative cantonali. L'ulteriore concretizzazione dell'obiettivo citato, ossia l'eliminazione delle barriere architettoniche, è stata definita in speciali norme di due associazioni professionali: la SIA per le opere dell'edilizia (nuova norma nel 2009) e la VSS per le opere del genio civile (fine 2014).

La **figura 2** illustra gli effetti della LDis nel settore delle costruzioni. La legge prescrive che le costruzioni e gli impianti accessibili al pubblico (incluso tutto lo spazio pubblico), nonché gli immobili con più di 50 posti di lavoro o con più di otto unità abitative devono essere edificati in modo conforme alle esigenze dei disabili. Ciò vale per tutte le nuove costruzioni e per tutte le ristrutturazioni o tutti i risanamenti che necessitano di un'autorizzazione a costruzione.

Figura 2: effetti la LDis nel settore delle costruzioni e degli impianti



BASS

Pur con tutte le differenze cantonali e le difficoltà pratiche, in linea di principio questa struttura si dimostra valida, dato che nei casi portati in tribunale la LDis e le due norme menzionate vengono citate come riferimento assurgendo così de facto a standard minimo. Tuttavia, la legge sui disabili non funge in alcun modo da precursore rispetto alle leggi edilizie cantonali, anzi, soprattutto riguardo ai limiti minimi che fissa per la costruzione di abitazioni, ma anche ad altri punti, stabilisce esigenze meno severe rispetto alla maggioranza dei Cantoni. La LDis è meno severa anche rispetto alla norma SIA 500, visto che per gli immobili d'abitazione si limita a esigere esplicitamente l'accesso senza barriere agli appartamenti, ma non il loro adeguamento alle esigenze delle persone con disabilità.

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

La LDis esige che gli edifici di proprietà pubblica o privata accessibili al pubblico vengano adeguati alle esigenze dei disabili. Con il termine «impianti accessibili al pubblico» intende l'intero spazio pubblico edificato, in altre parole tutte le strade, le vie, le piazze e i parchi. L'accessibilità dei disabili deve inoltre essere garantita negli immobili d'abitazione con più di otto unità abitative e negli edifici con più di 50 posti di lavoro, a condizione che si tratti di una nuova costruzione o di una ristrutturazione soggetta all'obbligo di autorizzazione, dato che l'adempimento delle esigenze sancite nella LDis viene imposto d'ufficio nel quadro della procedura di autorizzazione a costruzione. Al riguardo, le organizzazioni di aiuto ai disabili beneficiano del diritto di ricorso delle associazioni. Se al termine della procedura di autorizzazione di costruzione, l'assenza di provvedimenti stabiliti per legge non è stata ravvisata, è possibile chiedere l'eliminazione dello svantaggio intentando un'azione legale dinanzi a un tribunale civile. La LDis accorda inoltre alla Confederazione la possibilità di attuare programmi o di sostenere progetti nel settore della costruzione.

In aggiunta alla LDis, ai Cantoni compete anche l'**applicazione del diritto edilizio cantonale**. Rispetto alla LDis, alcuni estendono il campo di applicazione delle disposizioni sull'edificazione conforme alle esigenze dei disabili ad altri tipi di edifici. In molti Cantoni, oltre all'accessibilità deve essere garantita anche l'utilizzabilità di tutti gli edifici. Per gli immobili residenziali, la maggior parte dei Cantoni esige un adeguamento già a partire da un numero di unità abitative inferiore a 8 e per quelli commerciali-amministrativi, già a partire da un numero di posti di lavoro inferiore a 50. Alcuni Cantoni facilitano l'attuazione prevedendo per esempio un diritto di ricorso delle autorità od obbligando le autorità edilizie a sentire i servizi di consulenza per l'edificazione senza barriere architettoniche.

Su impulso della LDis sono state altresì adottate svariate **modifiche legislative**. La maggioranza dei Cantoni, per esempio, ha riformato la propria legislazione edilizia.

Esecuzione

In linea di principio le competenze sono regolamentate in modo chiaro. Verificare il rispetto delle disposizioni sull'edificazione conforme alle esigenze dei disabili è un compito che spetta alle **autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni a costruzione**. Di norma, tali autorizzazioni sono rilasciate dai Comuni, ma a dipendenza del Cantone, del tipo e delle dimensioni del progetto vengono coinvolte anche gli enti cantonali. Tutte le parti interpellate ravvisano importanti differenze nell'esecuzione. Le conoscenze specialistiche necessarie non sono ovunque disponibili in modo affidabile. Da questo punto di vista, le autorità edilizie più problematiche sono quelle dei Comuni di medie e piccole dimensioni. Oltre ad alcuni vizi tecnici, nella procedura di autorizzazione a costruzione tre punti concreti non sono ancora stati risolti in modo soddisfacente: innanzitutto, i piani di presentazione non riportano **dettagli** importanti soprattutto per le persone ipovedenti, ciò che limita le possibilità di ricorso. Eventuali interventi a posteriori in caso di soluzioni inadeguate sono estremamente difficoltosi per tutte le parti. In secondo luogo, la LDis stabilisce l'importo limite oltre il quale l'adozione di misure volte a rendere le costruzioni conformi alle esigenze dei disabili deve essere considerata sproporzionata, ma non indica quali **misure di compensazione** l'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni a costruzione deve esigere fino a concorrenza di tale importo, per cui nella prassi la gestione di questo aspetto varia sensibilmente. In terzo luogo, l'applicazione della LDis **non è praticamente controllata** né è garantita ovunque nella procedura di autorizzazione. Inoltre, al momento del collaudo la sua attuazione non è pressoché verificata.

In tutti i Cantoni, sia i committenti sia gli specialisti in pianificazione e costruzione possono rivolgersi per un parere ai **servizi di consulenza delle organizzazioni dei disabili** già attivi sul territorio prima dell'entrata in vigore la LDis. Le autorità edilizie li considerano partner specializzati competenti e l'80 per cento di esse dichiara di intrattenere con loro un buon rapporto di collaborazione. A livello nazionale, per il lavoro di base è possibile rivolgersi al Centro svizzero per la costruzione adatta agli andicappati, al quale oltre il 90 per cento delle autorità edilizie riconosce elevate conoscenze tecniche e assegna voti altrettanto buoni per quanto riguarda la collaborazione. I singoli servizi di consulenza che vi fanno parte sono coordinati in una rete nazionale e si scambiano conoscenze specialistiche. In alcuni Cantoni essi sono ufficialmente coinvolti nella procedura di autorizzazione a costruzione attraverso la stesura di relazioni tecniche, in altri vengono regolarmente consultati dalle autorità. Il concorso di questa rete di servizi di consulenza è fondamentale per l'attuazione dell'edificazione conforme alle esigenze dei disabili. Tale rete ha altresì partecipato all'elaborazione delle norme SIA e VSS, sviluppato progetti di ricerca e ausili di lavoro, redatto schede informative e offerto corsi di perfezionamento ad autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni e a specialisti in costruzione. Ad oggi, tuttavia, il finanziamento a lungo termine di questi servizi non è garantito.

Laddove esistono, anche le **conferenze per i disabili,** in cui sono rappresentati pure i diretti interessati, svolgono compiti importanti nel settore delle costruzioni, nella misura in cui vengono interpellate dalle autorità regionali per discutere progetti di pianificazione. Spesso, inoltre, fungono da punto di contatto per persone con disabilità confrontate con barriere architettoniche, portano temi all'attenzione delle autorità e svolgono una funzione di sentinella.

Tra i protagonisti dell'attuazione della legge figurano anche gli **specialisti in pianificazione e costruzione**. Come mostrano alcune indagini condotte in passato, in generale essi conoscono le disposizioni e le norme in materia di costruzione senza ostacoli, benché durante la loro formazione non abbiano necessariamente approfondito questa tematica e siano sensibilizzati in modo assai diverso. Molti di loro, sulla base delle esperienze fatte dai servizi di consulenza edilizia, non pongono l'accessibilità senza barriere architettoniche tra le priorità da perseguire. A volte questo aspetto viene dimenticato oppure omesso perché antiestetico. Una grande società di gestione immobiliare e un'impresa generale rappresentante i **committenti** rilevano che nei settori degli immobili residenziali e degli edifici commerciali il mercato esige sempre più spesso l'eliminazione delle barriere architettoniche, ciò che nel caso di nuove costruzioni non comporta nemmeno costi supplementari. A suscitare controversie sono piuttosto le ristrutturazioni di costruzioni esistenti il cui adeguamento alle esigenze dei disabili è anche più oneroso.

Secondo le autorità edilizie e i servizi di consulenza edilizia l'**accettazione** delle disposizioni sull'edificazione conforme alle esigenze dei disabili (diverse a dipendenza del Cantone) da parte dei proprietari di immobili, degli architetti, degli specialisti e dei committenti è perlopiù media, ma alcuni la ritengono anche esigua.

Attività e output

La revisione della **norma SIA 500 «Costruzioni senza ostacoli»** (2009) e l'elaborazione della **norma VSS SN 640 075 «Hindernisfreier Verkehrsraum»** (2014) sono pietre miliari lungo il cammino verso l'edificazione senza barriere architettoniche e possono essere considerate un risultato indiretto della LDis. Inoltre, negli ultimi dieci anni, soprattutto alcune città (Basilea, Berna, San Gallo, Zurigo) hanno sviluppato **basi** di riferimento nel settore delle costruzioni. Il Cantone di Zurigo ha presentato una serie di standard per soluzioni riguardanti l'edificazione conforme alle esigenze dei disabili nello spazio pubblico, mentre altri Cantoni hanno emanato **direttive** sulla concezione delle fermate degli autobus e

in parte anche delle fermate dei tram e degli attraversamenti pedonali. Tra le città, soprattutto Lucerna e Zurigo si sono dotate di proprie norme di dettaglio. Nel suo manuale «Pianificazione della rete dei percorsi pedonali» l'Ufficio federale delle strade (USTRA) si è occupato esplicitamente di **strumenti e ausili di lavoro**. Altri manuali di progetto, schede informative e istruzioni dell'ultimo decennio sono stati pubblicati da varie autorità del genio civile per l'edificazione nello spazio pubblico. In parte sono stati pure elaborati ausili di lavoro sull'edificazione di abitazioni conformi alle esigenze degli anziani. I servizi specializzati delle organizzazioni di aiuto ai disabili hanno pubblicato **direttive** per la pianificazione e la determinazione di contrasti visivi, per l'edificazione conforme alle esigenze delle persone audiolese e per la concezione di impianti sportivi senza barriere architettoniche (tutte nel 2014). Attualmente, Pro Infirmis Basilea sta conducendo uno studio sul potenziale insito nell'adeguamento di immobili d'abitazione esistenti.

Un parametro importante per valutare i risultati raggiunti è il numero di **procedure di autorizzazione nelle quali viene** (indirettamente) **applicata la LDis** secondo le disposizioni vigenti in ciascun Cantone. Tale numero non è rilevato da alcuna statistica, ma il Centro svizzero per la costruzione adatta agli andicappati stima che si situi tra **12 000 e 15 000 l'anno**. In **3000-4000** di esse **vengono coinvolti in una qualsiasi forma i servizi di consulenza per l'edificazione senza barriere architettoniche**, mentre nelle altre non vengono mai interpellati per i motivi più disparati. La quota delle prime varia sensibilmente da un Cantone all'altro. Nel Cantone di Lucerna, per esempio, dove nell'ambito della procedura di autorizzazione la stesura di relazioni tecniche da parte dei servizi di consulenza edilizia è obbligatoria, tale quota è alta, mentre nei Cantoni dove è in atto un boom edilizio o dove le informazioni non giungono ai servizi di consulenza edilizia in modo affidabile è bassa. Inoltre, il fatto che i servizi di consulenza edilizia prendano visione dei progetti non significa che le raccomandazioni da essi formulate vengano sempre accolte.

Ancora oggi, l'edificazione conforme alle esigenze dei disabili non è integrata ovunque in ugual misura nelle **formazioni per specialisti**. Per quanto riguarda il loro **perfezionamento**, il Centro svizzero di costruzione adatta agli andicappati e i servizi di consulenza edilizia svolgono un ruolo di primo piano nei Cantoni. La loro offerta di corsi è tuttavia limitata. Un vero e proprio **monitoraggio o controllo** è svolto solo in alcuni Cantoni e città e su singoli temi. Stando alle indicazioni fornite dai Cantoni, quelli in grado di documentare meglio il proprio operato sono Vaud, Sciaffusa e, nel settore del genio civile, Zurigo. Alcuni Cantoni dichiarano nell'indagine di adottare **misure edilizie** sotto forma di adeguamenti a posteriori degli edifici di loro proprietà o di adeguamenti stradali come abbassamenti di marciapiedi, installazione di ausili all'attraversamento stradale e innalzamenti delle pedane d'accesso alle fermate di tram e autobus.

Per un vero **confronto tra la situazione auspicata e quella reale** mancano le basi di dati, ma anche se così non fosse la misurazione sarebbe difficile a causa dell'impatto perlopiù indiretto della LDis attraverso le leggi edilizie cantonali. Quel che è certo è che in molti Cantoni sono stati compiuti progressi e c'è stato un cambiamento di atteggiamento soprattutto riguardo all'eliminazione delle barriere architettoniche nello spazio pubblico. Sulla base delle controversie note è inoltre probabile che laddove l'edificazione conforme alle esigenze dei disabili è obbligatoria, non sempre siano state realizzate buone soluzioni.

Osservanza del diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Nell'ultimo decennio, le **controversie** nel settore delle costruzioni sono state tutt'altro che rare. Quasi tutti i servizi di consulenza edilizia sono stati coinvolti in controversie, mentre oltre la metà ne ha trattate spesso o molto spesso. Anche le autorità del genio civile comunali sono relativamente esperte in

conflitti: eccetto una, tutte hanno già avuto a che fare con casi di questo tipo. Le autorità edilizie comunali sono confrontate un po' meno frequentemente con casi simili, mentre quelle cantonali ne dichiarano circa la metà. Il **tema** di conflitto più frequente riguarda gli edifici accessibili al pubblico, seguono gli immobili d'abitazione, i parcheggi per disabili e gli edifici con posti di lavoro.

La maggior parte delle controversie viene **risolta** in via informale, soprattutto nel settore del genio civile. Spesso a scrivere la parola fine sono anche decisioni delle autorità (di norma, decisioni di autorizzazione a costruzione) contro le quali non viene presentato alcun ricorso. Più spesso ancora, secondo le indicazioni dei servizi di consulenza edilizia, è un **ricorso delle associazioni**. Nelle controversie raramente non viene intrapreso nulla. In base all'esperienza dei servizi menzionati, il ricorso delle associazioni è uno strumento fondamentale per tutte le forme di risoluzione, compresa quella negoziale e non solo quando il caso finisce dinanzi a un tribunale. A volte, anche un'autorità può essere la prima istanza decisionale. I ricorsi o le azioni legali di singoli cittadini direttamente interessati sono rari.

Per i rappresentanti del settore delle costruzioni, la **mancanza di una prassi consolidata e unitaria delle autorità preposte al rilascio di autorizzazioni a costruzione** sulle misure di compensazione costituisce un problema che può anche generare conflitti, soprattutto quando nell'ambito di una ristrutturazione o un risanamento di un edificio esistente i costi per l'adeguamento alle esigenze dei disabili risultano sproporzionati. Anche i centri di consulenza edilizia confermano questo nesso causale che riconducono in parte all'inesperienza delle autorità in questione.

Un elevato rischio di conflitti risiede anche nelle **interfacce** tra adeguamenti architettonici personali finanziati dall'AI, proprietari immobiliari privati tenuti a finanziare adeguamenti di valorizzazione giusta la prassi AI e approccio paritario della LDis. Nelle interviste, i diretti interessati citano esempi in cui loro stessi hanno finito per assumersi i costi per l'adeguamento di immobili d'abitazione. Nel 2007, prendendo spunto dal rifiuto di un proprietario di adeguare un suo edificio con posti di lavoro alle esigenze dei disabili, il consigliere nazionale Luc Recordon ha depositato un'iniziativa parlamentare (07.427) nel frattempo stralciata dal ruolo.

La mancanza di basi di dati non consente di stabilire definitivamente fino a che punto l'**applicazione del diritto vigente** funzioni in linea generale. Tuttavia, secondo i servizi di consulenza edilizia, ancora oggi l'edificazione conforme alle esigenze dei disabili non è scontata.

Effetti ed efficacia

Nel settore delle costruzioni la LDis ha senz'altro avuto un **effetto di sensibilizzazione** riconosciutole da diverse parti. Secondo il Centro svizzero per la costruzione adatta agli andicappati, l'accettazione dell'edificazione conforme alle esigenze dei disabili è aumentata nell'ultimo decennio. Concretamente, a essere accettato è il fatto che esistano disposizioni in materia e che tali disposizioni debbano essere rispettate. Ciò nonostante, il responsabile costruzioni di una grande società di gestione immobiliare, esprimendosi a proposito della LDis nel contesto delle ristrutturazioni, definisce la legge un male necessario che obbliga ad adottare misure che non sempre si adotterebbero volontariamente.

Malgrado l'impatto solo indiretto della LDis attraverso le leggi edilizie cantonali, quasi la metà dei Cantoni e una quota nettamente più alta di città dichiarano che tale legge ha facilitato **l'applicazione degli standard minimi esistenti**. Benché molti Cantoni abbiano emanato disposizioni nel settore del genio civile prima dell'entrata in vigore della LDis, secondo le autorità di questo settore tale legge ha un **influsso considerevole sui cambiamenti** nell'accessibilità degli edifici, anche se gli immobili d'abitazione ne sono toccati in misura ridotta. Le organizzazioni dei disabili e i servizi specializzati

sono molto più scettici: spesso riconoscono alla LDis solo un influsso medio. Sia i Cantoni e le città sia le organizzazioni dei disabili e i servizi specializzati sono concordi nell'attribuire alla LDis un grande influsso sui miglioramenti della mobilità nello spazio pubblico.

Nella loro valutazione dei risultati della LDis, molti esperti interpellati citano la costruzione come esempio di settore in cui tale legge ha prodotto qualche cambiamento. Soprattutto nell'ambito del genio civile, ritengono che senza la LDis gli sviluppi sarebbero stati meno positivi e la norma VSS sullo spazio pubblico non avrebbe mai visto la luce. Anche le persone con disabilità intervistate rilevano miglioramenti. Tra le autorità, rispetto ai timori iniziali di un elenco infinito di esigenze e di costi elevati, si riconosce che l'eliminazione delle barriere architettoniche nello spazio pubblico e nell'accesso agli edifici non vanno a beneficio solo di pochi disabili in sedia a rotelle, bensì di molte persone, per esempio di chi è avanti negli anni o di chi si sposta con passeggino o bagagli a rotelle. Ciò ha cambiato non da ultimo anche l'immagine dei provvedimenti.

Secondo la maggior parte degli specialisti interpellati, la **parità** è **realizzata** solo in parte. Ciò nonostante, rispetto a dieci anni or sono, si constatano perlopiù **miglioramenti** soprattutto nel campo della mobilità nello spazio pubblico e negli edifici accessibili al pubblico, in misura minore negli immobili commerciali-amministrativi o residenziali. Circa metà degli intervistati ritiene che anche in questi ultimi ci sia stato un miglioramento, mentre circa un terzo ritiene che la situazione sia rimasta invariata.

Tutte le persone con disabilità intervistate che abitano in un **appartamento** conforme alle loro esigenze dichiarano che si è trattato di un colpo di fortuna o, nei casi in cui sono stati necessari adeguamenti, di avere litigato con l'AI e con il proprietario dell'immobile e, per finire, di aver pagato di tasca propria le relative fatture. Diversi interlocutori riferiscono anche di non potersi recare da amici e familiari perché vivono in appartamenti a loro inaccessibili.

In tema di **accesso ad altri edifici,** i diretti interessati rilevano notevoli progressi. L'accessibilità ai posti di lavoro è migliorata. Prima di recarsi in un negozio o in un ristorante, molti ne verificano l'accessibilità con una app o su Internet. Gli intervistati osservano anche che, a volte, la volontà di ristoranti e alberghi di accogliere le persone con disabilità motorie è tale da indurli ad assicurare loro l'accessibilità con sedie a rotelle anche quando ciò non è concretamente il caso. Malgrado tutti i miglioramenti, nel complesso, molte barriere architettoniche persistono ciò che, per esempio nel caso degli studi medici, i diretti interessati faticano a comprendere. Alcuni ipotizzano che nella fase di pianificazione manchi il sapere empirico che un piccolo adeguamento non basti e che molte cose riuscirebbero meglio se i diretti interessati venissero subito coinvolti.

Per quanto riguarda gli **spostamenti nello spazio pubblico**, più intervistati menzionano il dilemma se, nei rari casi in cui sono presenti rampe per salire e scendere dai marciapiedi, le persone in sedia a rotelle debbano procedere sulla strada o appunto sul marciapiede. Ogni strada richiede una pianificazione strategica. Per le persone ipovedenti, uno spazio pubblico pieno di elementi costituisce una difficoltà. Un altro problema nominato di frequente consiste nella mancanza o nel cambio di destinazione dei parcheggi per disabili.

Secondo gli intervistati il principale **fattore che influisce** sull'attuazione della LDis sono le **persone** chiamate a eseguire la legge. Sono infatti loro a decidere caso per caso se la LDis deve essere applicata e se le soluzioni proposte sono valide. Seguono in seconda posizione l'**impostazione della procedura di autorizzazione a costruzione**, che garantisce più o meno bene il rispetto delle disposizioni sull'edificazione senza barriere architettoniche, e in terza posizione l'**accettazione** della LDis da parte delle autorità incaricate di attuarla, accettazione che, con alcune limitazioni, nei Cantoni e nelle grandi città risulta elevata. La LDis è definita da quasi tutte le parti uno strumento di lavoro importante, non-

ché un mezzo per tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità. Ciò nonostante, circa la metà delle autorità ritengono eccessivi i costi che essa comporta e quasi il 40 per cento delle autorità del genio civile giudica esagerate le sue esigenze. Il quarto fattore citato più frequentemente è l'**ampiezza del concetto di disabilità**, che include anche limitazioni dovute alla vecchiaia, visto che un gran numero di persone beneficia degli adeguamenti imposti dalla LDis. Il quinto è il **coinvolgimento** dei servizi di consulenza edilizia e delle rappresentanze dei diretti interessati durante la **fase pianificatoria** che spesso permette di elaborare soluzioni migliori.

Necessità di intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli intervistati

Nel complesso, l'88 per cento dei servizi di consulenza edilizia, ma solo il 25 per cento delle autorità edilizie e il 46 per cento delle autorità del genio civile rilevano una **necessità di intervento**. Secondo i servizi di consulenza edilizia, le conferenze e le organizzazioni dei disabili, occorre concentrarsi prioritariamente sulla **mobilità nello spazio pubblico e gli immobili d'abitazione**. La **necessità di intervento e le proposte di miglioramento** sono esposte nella **tabella 2**.

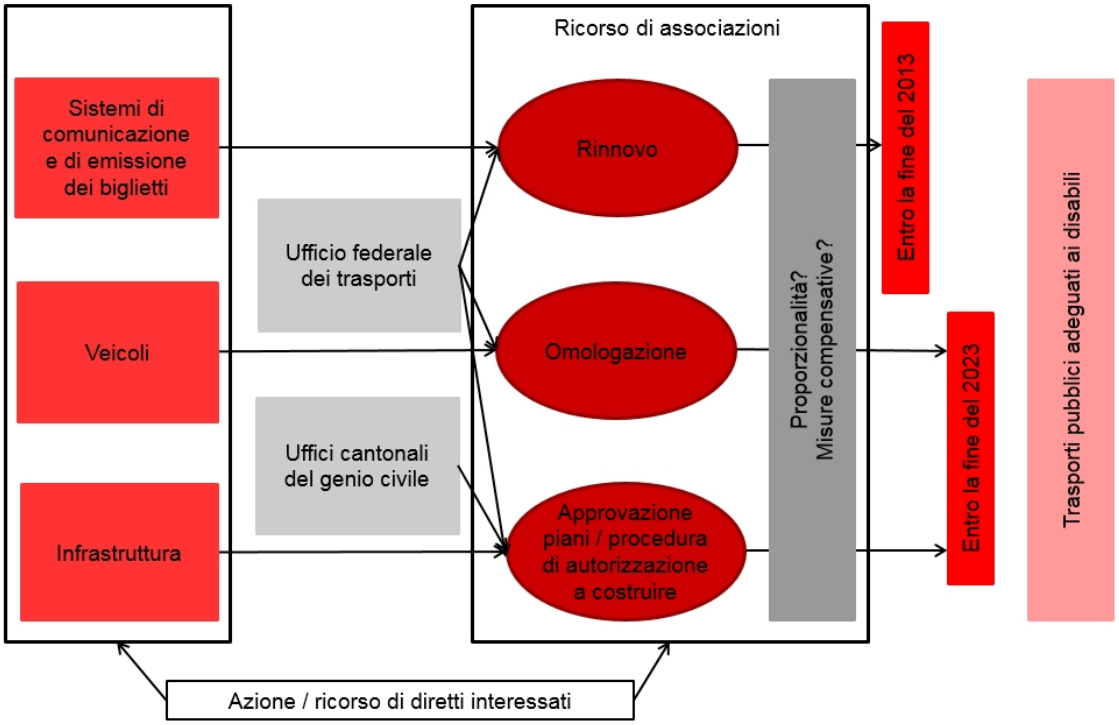
Tabella 2: necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**Mancanza di sensibilizzazione e di competenze specialistiche**	**Sensibilizzazione generale** per meglio integrare le misure richieste nel settore delle costruzioni. Soprattutto nel genio civile occorre fare in modo che, alla fine, siano gli organi politici a decidere sui progetti.
		Informazioni tecniche brevi e comprensibili a tutti per migliorare la diffusione di soluzioni esistenti.
		Formazioni mirate delle persone responsabili che occupano posti chiave in particolare sulla nuova Norma VSS.
		Integrazione obbligatoria nelle formazioni tecniche generali degli specialisti in pianificazione e costruzione.
Radicamento strutturale	**Radicamento precario nella procedura di autorizzazione a costruzione:** in molti Cantoni, la stesura di una perizia sull'attuazione delle prescrizioni edili non è affatto garantita. Alcuni Cantoni non prevedono nemmeno di informare i servizi di consulenza edilizia in caso di procedure di autorizzazione pendenti, alle quali si applica il diritto in materia di pari opportunità dei disabili.	**Introduzione** nella procedura di autorizzazione **dell'obbligo di presentare una relazione tecnica** sulla falsariga della certificazione energetica **per verificare la conformità alle esigenze dei disabili**. I relativi costi sono a carico del committente.
	Mancanza di conoscenze specialistiche e di personale nelle autorità edilizie: i servizi di consulenza edilizia assumono alcuni importanti compiti di garanzia di un'edificazione conforme alle esigenze dei disabili sopperendo, laddove sussistono, alle lacune da parte delle autorità nella procedura di autorizzazione a costruzione.	**Istituzione di servizi specializzati interni da parte delle autorità** o conferimento da parte dei Cantoni di chiari mandati di prestazione ai servizi di consulenza edilizia e relativo finanziamento.
Esecuzione	**Piani di presentazione richiesti nella procedura di autorizzazione privi di dettagli:** spesso i dettagli mancanti riguardano punti importanti per le persone ipovedenti.	**Autoimpegno esplicito del committente nella domanda di autorizzazione**, affinché il progetto rispetti la norma SIA 500 anche nell'esecuzione dei dettagli.
	Mancanza di controlli: l'effettiva attuazione delle misure ordinate nel quadro della procedura di autorizzazione a costruzione non è controllata sistematicamente.	**Controllo finale effettivo al momento del collaudo** da parte delle autorità, dato che l'accesso all'edificio ultimato è vietato ai non addetti ai lavori.
	Mancanza di certezza del diritto a causa di notevoli differenze nella prassi delle autorità preposte al rilascio di autorizzazioni in particolare riguardo alle misure di compensazione nei casi in cui il beneficio di un adattamento completo alle esigenze dei disabili è sproporzionato rispetto ai costi.	**Chiarimento della procedura** che le autorità preposte al rilascio di autorizzazioni devono seguire quando non tutte le esigenze della LDis possono essere soddisfatte a causa dei costi sproporzionati o della non fattibilità tecnica.
	Barriere architettoniche nello spazio pubblico che continuano a limitare sensibilmente la mobilità**.**	**Attuazione della nuova norma VSS** sullo spazio di circolazione senza ostacoli
Lacune nella protezione giuridica	**Disposizioni poco incisive nella costruzione di abitazioni:** il limite minimo di 8 unità abitative non ha praticamente alcun impatto nelle zone rurali e può essere aggirato mediante l'edificazione di aree con immobili da 8 appartamenti per ciascun ingresso.	**Obiettivi nella costruzione di abitazioni:** il limite minimo deve essere adeguato alla struttura edilizia regionale. A tale scopo, sarebbe opportuno sancire nella LDis l'obbligo dei Cantoni di introdurre nelle loro leggi disposizioni che, in caso di nuove costruzioni e ristrutturazioni, portino a un'offerta di appartamenti accessibili e adattabili secondo la norma SIA 500 molto più grande e diversificata dal punto di vista del prezzo.
	Costruzioni esistenti non adattate: gli adattamenti sono tematizzati soltanto in caso di modifiche soggette all'obbligo di autorizzazione e sono limitati al 20 per cento dei costi di ristrutturazione. Questi ultimi, tuttavia, sono nettamente maggiori rispetto a quelli di nuove costruzioni e possono comportare un aumento dei canoni di locazione**.**	Non vengono proposte nuove misure. Per quanto riguarda gli edifici pubblici, il bilancio quinquennale della LDis stilato dal DFI ha già proposto una serie di adattamenti. Nella costruzione di abitazioni private, uno studio di Pro Infirmis attualmente in corso non mancherà di apportare nuove conoscenze.
	Mancanza di una disposizione sull'adattabilità delle abitazioni: la LDis esige esplicitamente l'accessibilità alle abitazioni ma non la loro adattabilità, così come sancito nella norma SIA 500. Una costruzione è considerata adattabile quando può essere adeguata in un secondo momento alle esigenze dei disabili con una spesa contenuta.	**Adozione** nella LDis **del principio della costruzione di abitazioni adattabili** stabilito nella norma SIA 500.

5 Trasporti pubblici

Nella LDis nessun'altro settore è regolamentato in modo più concreto e vincolante dell'accesso ai trasporti pubblici. Lo dimostrano l'adozione di due ordinanze d'esecuzione dettagliate in materia e la fissazione di termini di attuazione. Ciò è possibile perché molte competenze spettano alla Confederazione. Mentre il termine di dieci anni concesso dalla legge per l'adeguamento dei sistemi di comunicazione e di emissione dei biglietti è già scaduto alla fine del 2013, quello di 20 anni per l'adeguamento alle esigenze dei disabili di costruzioni, impianti e veicoli scadrà alla fine del 2023. Nella **figura 3** sono illustrati gli effetti della LDis. La conformità alle esigenze dei disabili dei veicoli dei trasporti pubblici è verificata dall'Ufficio federale dei trasporti (UFT) nel quadro della procedura di omologazione. Gli adeguamenti delle costruzioni e degli impianti dei trasporti ferroviari avvengono nel quadro della procedura di approvazione dei piani da parte dell'UFT, quelli delle fermate degli autobus e dei tram, perlopiù nel quadro delle procedure cantonali di autorizzazione a costruzione[2].

Figura 3: effetti della LDis nel settore dei trasporti pubblici



BASS

I diretti interessati hanno il diritto di chiedere all'autorità amministrativa o a un tribunale civile l'eliminazione di uno svantaggio e i necessari adeguamenti, nel rispetto del principio di proporzionalità, già prima della scadenza dei termini di transizione. Inoltre, è previsto il diritto di ricorso delle associazioni. Se gli adeguamenti sono sproporzionati, alle persone con disabilità deve essere offerta un'adeguata soluzione compensativa. All'entrata in vigore della LDis, i costi per adeguamenti anticipati erano stimati a 600 milioni di franchi suddivisi in parti uguali tra Confederazione e Cantoni. La Confederazione ha perciò fissato un limite di spesa complessivo di 300 milioni di franchi o di 15 milioni di franchi l'anno. In questo contesto, le compagnie ferroviarie possono presentare domande di aiuto finanziario per adeguamenti alle esigenze dei disabili.

[2] Alcuni ambiti del settore dell'aviazione (p. es. i campi d'aviazione) sono di competenza dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

Nel settore dei trasporti pubblici, la LDis prescrive l'adeguamento alle esigenze dei disabili dei **sistemi di comunicazione e di emissione dei biglietti** entro la **fine del 2013** e l'adeguamento dei **veicoli** e delle **infrastrutture architettoniche** entro la **fine del 2023**. Un ruolo fondamentale ai fini dell'attuazione spetta alle regolamentazioni di dettaglio contenute nelle disposizioni esecutive, ossia nell'ordinanza concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis) e nell'ordinanza del DATEC concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis). I servizi delle imprese dei trasporti pubblici devono essere forniti in modo che le persone con disabilità possano accedervi senza svantaggi. Oltre ai diritti di ricorso e di azione individuali, la LDis prevede anche l'imposizione d'ufficio degli obblighi di adeguamento delle infrastrutture, dei veicoli e delle prestazioni nel quadro di procedure di autorizzazione secondo il diritto di vigilanza, nonché il diritto di ricorso delle associazioni nel quadro di singole procedure di vigilanza. In aggiunta alla LDis e alle disposizioni esecutive federali si applica in parte anche il diritto cantonale e quello dell'Unione europea.

Nel decennio esaminato, sono state adottate singole **modifiche legislative** in gran parte direttamente riconducibili alla LDis. A livello federale, esse riguardano la legge sulla circolazione stradale e quella sugli impianti a fune, il diritto in materia di aviazione e quello in materia di ferrovie. A livello cantonale, manca un'indagine approfondita in merito.

Esecuzione

In linea di principio, le competenze sono regolamentate in modo chiaro e le conoscenze specialistiche rilevanti sono disponibili. Inoltre, dalle interviste con le autorità emerge che la questione dell'adeguamento dei trasporti pubblici alle esigenze dei disabili è ampiamente radicata. La maggiore difficoltà riguarda le risorse finanziarie cui si aggiunge il fatto che non tutti i Cantoni hanno adottato una chiara strategia in materia di parità. Tra i canali di informazione, al primo posto per importanza figurano gli specialisti e i servizi specializzati.

Il ruolo dell'**Ufficio federale dei trasporti (UFT)** e del suo servizio specializzato «Questioni di mobilità» è fondamentale. Oltre a essere l'autorità responsabile dell'omologazione dei veicoli e della procedura di approvazione dei piani, l'UFT sostiene l'attuazione di standard minimi in caso di adeguamenti architettonici mediante l'erogazione di aiuti finanziari. Tutte le parti interpellate gli riconoscono perlopiù elevate competenze specialistiche, ma anche un operato piuttosto reattivo anziché proattivo. Le autorità cantonali e i servizi specializzati che si occupano dei disabili giudicano da buona a molto buona la collaborazione con l'UFT; a raccogliere elogi è soprattutto il servizio specializzato «Questioni di mobilità».

Alcuni ambiti del settore del trasporto aereo sono di competenza dell'**Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC)** che per attuare concretamente la LDis si basa su un regolamento CE (Regolamento CE n. 1107/2006) dettagliato.

Le principali attuatrici della LDis sono comunque le **imprese di trasporto**, prima fra tutte le FFS. Anche le aziende e le comunità di trasporto urbane e regionali svolgono un ruolo importante, e pure l'Unione dei trasporti pubblici (UTP) ha cominciato ad attivarsi in questo senso. Vista la loro rapida apertura su questo tema, attualmente le FFS sono considerate un importante precursore. Negli ultimi tempi si osservano alcuni tentativi proattivi di trovare una soluzione per gli adeguamenti architettonici complessi non ancora attuati insieme alle organizzazioni dei disabili.

Il principale comitato consultivo per lo sviluppo di soluzioni tecniche è il **Centro svizzero trasporti pubblici accessibili (TAP)** sostenuto dalle organizzazioni dei disabili e integrato nel **Dipartimento Parità di Integration Handicap** all'inizio del 2015. UFT, FFS e altre imprese di trasporto definiscono questo servizio specializzato e le commissioni tecniche delle organizzazioni di aiuto ai disabili con le quali esso collabora interlocutori competenti, fondamentali per l'elaborazione di soluzioni comuni. Altri attori coinvolti sono i **servizi specializzati e di consulenza per costruzioni senza ostacoli**.

Come **esempi di buona pratica** gli intervistati citano la comunità dei trasporti di Zurigo ZVV e il Cantone di Zugo, il Cantone di Basilea Campagna per le fermate degli autobus e le Città di Ginevra, Losanna, Berna e Zurigo.

Le singole **autorità del genio civile** cantonali e comunali sono coinvolte in misura molto diversa l'una dall'altra. Soprattutto i Comuni medi e piccoli sembrano non aver ancora realmente compreso la propria responsabilità nell'attuare, entro i termini fissati, l'adeguamento dei trasporti pubblici e in particolare delle fermate degli autobus.

Diverse imprese di trasporto e città hanno istituito **comitati di scambio permanenti** nell'ambito dei quali discutono con servizi specializzati, nonché conferenze e organizzazioni dei disabili su questioni inerenti alla parità, in parte anche con l'obiettivo di elaborare soluzioni comuni e prevenire ricorsi delle associazioni.

Attività e output

Le prime **basi** sono state elaborate dalla comunità dei trasporti di Zurigo ZVV prima dell'entrata in vigore della LDis, ma l'avvento di quest'ultima ha fatto sì che nel 2007 il Gran Consiglio zurighese approvasse senza opposizioni un credito quadro per la ristrutturazione delle principali fermate. Malgrado la scadenza fissata al 2014, i lavori non sono ancora del tutto terminati. Per l'attuazione degli adeguamenti prescritti dalla LDis entro la fine del 2023, la ZVV ha elaborato un documento interlocutorio in cui stabilisce concretamente cosa deve essere fatto. Insieme all'ufficio cantonale dei trasporti ha inoltre presentato un documento programmatico per fermate degli autobus senza barriere corredato di raccomandazioni per i Comuni. Nessun altro Cantone si è dotato così presto di basi tanto ampie, ma anche altrove (AG, SG, BS, BL, FR) sono stati redatti diversi documenti di base sulle fermate degli autobus e dei tram.

Sul fronte dell'**informazione e** della **sensibilizzazione**, i corsi per conducenti offerti da Procap hanno riscosso un ampio successo: dal 2012 al 2014 ben 460 conducenti della Svizzera francese e 390 della Svizzera tedesca hanno seguito una formazione su come porsi dinanzi alle persone disabili.

In merito all'attuazione diretta di provvedimenti per eliminare gli ostacoli nei trasporti pubblici, il **primo termine**, ossia quello per l'adeguamento dei **sistemi di comunicazione e di emissione dei biglietti**, è scaduto alla fine del 2013, ma non è stato ovunque rispettato. Secondo il servizio specializzato «Questioni di mobilità» dell'UFT, alla fine del 2014 era conforme alla LDis tra l'80 e il 90 per cento dei sistemi di comunicazione e di emissione dei biglietti. Il rimanente 10-20 per cento riguardava sistemi per i quali un adeguamento entro il termine previsto era considerato sproporzionato, per esempio sistemi sprovvisti di dispositivi di informazione visiva e sonora, installati sulle carrozze ferroviarie più vetuste e di prossima sostituzione.

Per quanto riguarda gli **adeguamenti ai veicoli**, secondo l'UFT, alla fine del 2014 il 70 per cento dei treni era conforme alla LDis. Le FFS asseriscono di essere a buon punto nell'adeguamento dei veicoli utilizzati nel traffico regionale, ma non in quello dei veicoli utilizzati nella lunga percorrenza. Ciò nonostante, entro la scadenza del termine alla fine del 2023 anche i treni per quest'ultimo tipo di traffico

dovranno essere dotati di almeno una carrozza a pianale ribassato. Nelle altre imprese ferroviarie lo stato dei lavori di adeguamento varia sensibilmente, ma in generale l'attuazione della LDis nel traffico regionale è più avanzata negli agglomerati urbani che nelle regioni periferiche. Nel frattempo, la maggior parte degli autobus è stata adeguata. Su quelli a pianale alto ancora in circolazione deve essere installato un elevatore per sedie a rotelle. A Ginevra e Berna tutte le carrozze dei tram sono state adeguate e dal 2016 lo saranno anche a Zurigo. Spesso, tuttavia, sono ancora in servizio i cosiddetti «Sänftentram», ossia tram con un elemento centrale a pianale ribassato. Il rappresentante dell'ex servizio svizzero «Andicap e trasporti pubblici» (ATP) stima che, alla fine del 2014, il 70 per cento dei tram di tutta la Svizzera era accessibile senza barriere. Tutte le parti intervistate sono del parere che per quanto riguarda i veicoli il termine di attuazione della LDis può essere relativamente rispettato.

Sul fronte degli **adeguamenti all'infrastruttura architettonica,** l'attuazione della LDis procede meno speditamente. Alla fine del 2014, era stato adeguato circa il 50 per cento delle **stazioni** con il 70 per cento del volume di passeggeri. Nelle dieci maggiori stazioni, esclusa quella di Berna, l'infrastruttura è accessibile senza barriere. Sinora, l'attuazione della LDis è avvenuta nel quadro del regolare mantenimento della qualità, ciò che ha comportato costi nettamente più elevati rispetto a progetti di costruzione separati. Come accertato dall'UFT, gli adeguamenti comunque necessari delle stazioni più semplici sono terminati mentre quelli più complessi e onerosi devono ancora essere eseguiti. Alla fine del 2014, solo a Ginevra era stata adeguata ben oltre la metà delle **fermate dei tram**. A registrare il ritardo più importante nell'attuazione della LDis sono le circa 25 000 **fermate degli autobus**, soprattutto quelle non ubicate in città.

Nei casi in cui le persone con disabilità non possono utilizzare autonomamente i trasporti pubblici, sono state in parte adottate **misure compensative**. Tra queste ultime figurano il **Call Center Handicap** e gli **assistenti alla mobilità delle FFS** presenti in 168 stazioni di appoggio, che nel 2014 hanno effettuato in media 350 interventi al giorno. Oltre alle FFS, anche altre imprese di trasporto si sono dotate di un proprio call center. In molte regioni, inoltre, le persone con problemi di mobilità possono usufruire di **speciali servizi di trasporto**. Offerti in larga misura da organizzazioni dei disabili, a volte questi servizi sono limitati e applicano tariffe non esattamente paragonabili a quelle dei trasporti pubblici. Contestarle è però difficile per i diretti interessati poiché ciò significherebbe procedere contro le associazioni che difendono i loro interessi.

L'UFT non dispone di un sistema di **controlling** globale degli adeguamenti ancora pendenti e di una pianificazione delle misure basata su quest'ultimo. Intende tuttavia chiedere alle imprese dei trasporti di presentare i piani di attuazione per disporre così di un quadro generale. Dopo aver rilevato in dettaglio nel 2013 la necessità di misure e averle programmate, il settore Infrastruttura delle FFS ha sviluppato un proprio sistema di controlling di quelle ancora da attuare. Lo stesso ha fatto la comunità di trasporti di Zurigo ZVV. Tra le città, Basilea e Zurigo dichiarano di disporre di indicazioni simili.

Osservanza dei diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Ai fini dell'**adempimento delle disposizioni della LDis** è opportuno sottolineare che il ritardo nell'attuazione riguarda l'infrastruttura ferroviaria e le fermate degli autobus.

Anche nei trasporti pubblici si segnalano reclami e **controversie**, ma le autorità risultano meno coinvolte rispetto alle imprese di trasporto e ai servizi specializzati che tutelano gli interessi dei disabili. Il rappresentante dell'ex ATP, dove questi conflitti erano all'ordine di giorno, asserisce che nei singoli casi, di norma, si trova una soluzione. Nel decennio esaminato sono state solo tre le controversie nei trasporti pubblici portati dinanzi a un giudice, ciò che può anche essere dovuto al fatto che nessuna

delle parti coinvolte vede di buon occhio i ritardi che tali procedure comportano. Anziché dichiarare di non essere state praticamente coinvolte in alcuna controversia, le FFS preferiscono sostenere di aver trovato una soluzione in via amichevole a molti controversie. In caso di temi oggetto di ricorsi è fondamentale sviluppare una comprensione comune e disinnescare rapidamente i conflitti.

Tutti gli interpellati considerano ampiamente sufficiente la tutela offerta dal **divieto di svantaggiare i disabili** della LDis nei trasporti pubblici.

Effetti ed efficacia

Dopo il parziale disinteresse iniziale, oggi la LDis gode di un'ampia **accettazione** tra le imprese di trasporto. Secondo la UTP, la loro associazione mantello nazionale, la legge ha modernizzato i trasporti pubblici adeguandoli alle esigenze odierne e compiuto grandi progressi oltre che per le persone in sedia a rotelle o con disabilità sensoriali anche per molti altri gruppi, dalle persone con bagagli e passeggini al seguito agli anziani dall'andatura incerta. Le stesse imprese di trasporto hanno tratto vantaggio dalla riduzione dei tempi di trasbordo consentita dai veicoli a pianale ribassato. Ancora oggi, tuttavia, negli uffici pubblici e nelle aziende di trasporto c'è chi definisce gli adeguamenti esagerati.

Tutte le parti intervistate ritengono perlopiù che la **LDis** abbia avuto **un influsso** determinante sul miglioramento dell'idoneità all'uso dei trasporti su ferrovia e autobus. Lo stesso effetto, anche se leggermente meno incisivo, lo ha avuto anche nei trasporti su tram, mentre negli impianti a fune e nei natanti è risultato più modesto.

Nella loro **valutazione dei risultati** ottenuti dalla LDis nei trasporti pubblici, gli esperti intervistati parlano già di un enorme passo avanti, malgrado la strada da compiere sia ancora lunga. D'altronde, il secondo termine di attuazione per l'adeguamento dei veicoli e dell'infrastruttura architettonica scade alla fine del 2023. La parità nei trasporti pubblici è parzialmente realizzata. Tenuto conto che è trascorso metà del tempo a disposizione per l'attuazione della LDis, gli stessi esperti giudicano positivamente la situazione, malgrado il ritardo non sia ancora del tutto recuperato. Rispetto a dieci anni or sono, l'utilizzabilità di tutti i mezzi di trasporto è nettamente migliorata.

Le interviste a persone disabili mostrano chiaramente che non tutte possono **scegliere il proprio mezzo di trasporto**. Alcune non possono guidare a causa della loro disabilità, altre si mettono al volante per lo stesso motivo. Chi si è adattato a spostarsi in automobile, scopre in parte tramite conoscenti che può farlo anche con i mezzi pubblici. Il fatto di dover prenotare la corsa in anticipo, che dalle 22 non ci siano più assistenti alla mobilità a disposizione, di non poter né scendere e salire a ogni fermata né accedere a tutti i bus o tram, sono tutti argomenti che, per il momento, non inducono a rinunciare all'auto. Soprattutto tra le persone ipovedenti o audiolese, ma in generale tra i giovani, gli **smartphone e le app** rappresentano un aiuto determinante per l'utilizzo dei trasporti pubblici, perché consentono di comprare il biglietto in tutta semplicità e di reperire sempre e ovunque le informazioni necessarie, di scoprire quali corse sono accessibili senza barriere e a quali fermate non si può scendere. Per molti disabili, l'**aiuto** di altri passeggeri rimane fondamentale soprattutto se qualcosa non funziona come previsto. Per gli ipovedenti, gli orari di presenza limitati degli assistenti alla mobilità soprattutto il fine settimana costituiscono un problema. I **viaggi in aereo o su un'imbarcazione** ottengono perlopiù giudizi positivi. L'assistenza fornita ai disabili in aeroporto è buona. A dipendenza della disabilità, la condizione – da verificare caso per caso — che per motivi di sicurezza il passeggero disabile deve viaggiare accompagnato continua a limitare l'autonomia. In base alle esperienze fatte da una coppia in sedia a rotelle, le compagnie aeree svizzere interpretano questa condizione in modo più

restrittivo rispetto ad altre. Inoltre, il biglietto aereo dell'accompagnatore non è gratuito. La questione dei costi non è disciplinata nel pertinente regolamento UE.

Tra i **fattori che influenzano** l'attuazione della LDis, oggi l'**accettazione** della legge è ritenuta acquisita. I **costi**, per contro, sono un problema che affligge i trasporti pubblici. Quasi tre autorità cantonali dei trasporti pubblici su quattro li considerano perlomeno tendenzialmente troppo alti. Dal canto loro, tali costi dipendono da ciò che viene classificato come adeguamento proporzionato e, non meno importante, dal ritmo con cui vengono pretesi gli adeguamenti, in altre parole se possono continuare a essere eseguiti nel quadro del regolare mantenimento della qualità oppure se vengono anticipati mediante un programma speciale per il quale tuttavia le risorse attualmente disponibili non sono sufficienti. Un altro ostacolo all'attuazione della LDis consiste nel **problema tecnico irrisolto** dell'adeguamento dei marciapiedi nelle stazioni curve, dato che sulle curve i convogli si fermano in posizione inclinata. Solo le FSS contano 150 stazioni di questo tipo. Nel frattempo, anche la logistica si frappone a un adeguamento completo dell'infrastruttura entro il termine fissato dalla LDis. FFS e UFT sono unanimi nel dichiarare che è impossibile ristrutturare così tante stazioni in così poco tempo senza chiusura al traffico.

Necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

Nei trasporti pubblici le cose sono ben avviate. Si tratta ora di eliminare alcune carenze e di risolvere alcuni problemi nell'attuazione della LDis. I singoli punti sono riassunti nella **tabella 3**.

Tabella 3: necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**Forte bisogno di argomentazione visti i costi elevati**	**Rafforzamento della comunicazione sull'utilità generale** dei trasporti pubblici senza barriere
	Mancanza di sensibilizzazione dei Cantoni e dei Comuni in merito al loro obbligo di adeguamento delle fermate degli autobus	**Informazione ai Comuni sul termine di attuazione** da parte della Confederazione
		Sensibilizzazione e consulenza ai Comuni da parte delle autorità cantonali del genio civile
Radicamento strutturale	**Mancanza di una gestione globale del processo di attuazione:** ad oggi le imprese di trasporto sono libere di decidere cosa intraprendere. Solo alcune imprese e città soggiacciono a un monitoraggio globale degli adeguamenti ancora necessari. Non esiste una pianificazione globale per l'adeguamento entro il termine previsto dell'infrastruttura ferroviaria e delle fermate dei tram e degli autobus. E al momento mancano i fondi per realizzarla.	**Controlling attivo da parte dell'UFT:** nei trasporti ferroviari, l'UFT assume un ruolo più attivo nel monitorare e nell'esigere programmi di attuazione dalle imprese di trasporto.
		Coordinamento in caso di competenza cantonale o comunale: soprattutto per le fermate degli autobus le autorità del genio civile cantonali sono tenute ad assumere un ruolo più attivo. Per lo svolgimento di compiti come il monitoraggio o lo scambio di conoscenze specialistiche occorre coinvolgere maggiormente le conferenze intercantonali (in particolare la DCPA). In quest'ottica, potrebbero attivarsi pure l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri. Ciò risolverebbe anche il problema citato della mancanza di interconnessione tra Cantoni e città.
	Recepimento del diritto UE: è considerato una sfida in quanto in alcuni punti importanti le disposizioni del regolamento UE STI-PRM sono meno severe rispetto agli standard della LDis.	**Due deroghe nazionali:** i singoli Paesi possono notificare deroghe. Il Consiglio federale lo fa per il principio dell'accesso autonomo (senza assistenza) e per la disposizione in base alla quale tutte o non solo determinate fermate dei trasporti pubblici devono essere concepite senza barriere con l'unica condizione della proporzionalità.
Esecuzione	**Ritardi nell'adeguamento dell'infrastruttura ferroviaria**	**Nessuna proroga dei termini:** una proroga del termine è ritenuto controproducente da tutte le parti, comprese le imprese di trasporto. L'UTP, la loro associazione mantello nazionale, e tutti i rappresentanti intervistati confermano l'intenzione di accelerare i lavori, purché vengano stanziate le risorse finanziarie necessarie.

	Rischio di inadempimento del termine per l'adeguamento delle fermate degli autobus	**Accelerazione dell'adeguamento delle fermate degli autobus:** i Cantoni e le conferenze intercantonali sono tenuti ad adottare un approccio più attivo.
		Rapida rielaborazione della norma VSS sulle fermate degli autobus: questa richiesta è resa necessaria dalla mancanza nella versione vigente del concetto di accesso senza barriere.
	Discussioni sulla definizione di proporzionalità	**Elaborazione cooperativa di una norma per valutare la proporzionalità:** per un'attuazione celere della LDis le imprese di trasporto auspicano il rapido sviluppo di una norma che crei sicurezza nella pianificazione. Inoltre, visto che i procedimenti giudiziari comportano ulteriori ritardi, si impegnano a convincere le organizzazioni con diritto di ricorso ad appoggiare una strategia per la ricerca di soluzioni su base cooperativa.
	Problemi irrisolti di finanziamento per gli adeguamenti all'infrastruttura architettonica dei trasporti pubblici. Dal 2016, il FAIF prevede l'abolizione dei contributi cantonali per l'attuazione della LDis nell'infrastruttura ferroviaria. Dal canto suo, l'UFT ha limitato all'1,5 per cento l'aumento delle risorse concesso alle imprese di trasporto in forte ritardo nell'attuazione della LDis.	**Compensazione dei contributi cantonali per l'attuazione della LDis aboliti dal FAIF**.
		Deroga al limite dell'1,5 per cento per l'aumento dei fondi concesso alle singole imprese di trasporto per attuare gli adeguamenti imposti dalla LDis
		Finanziamento supplementare
Lacune nella protezione giuridica	**Punti non regolamentati nelle procedure di approvazione dei piani:** punti come i distributori automatici di biglietti non sono oggetto della procedura di approvazione dei piani. Le possibilità di ricorso delle associazioni sono di conseguenza limitate.	Su questo punto, i giuristi sono invitate a proporre possibili soluzioni.
	Servizi di trasporto, una misura compensativa incompleta: spesso offerta e prezzi non corrispondono a quelli dei trasporti pubblici non accessibili.	**Regolamento chiaro ed equivalente a quello dei trasporti pubblici** per misure di compensative sotto forma di servizi di trasporto.
	Mobilità delle persone che non sono in grado di raggiungere autonomamente le fermate dei trasporti pubblici: vista la crescente eliminazione delle barriere nei trasporti pubblici e la corrispondente soppressione dei servizi di trasporto sostitutivi ci si chiede chi in futuro si occuperà di queste persone. I loro diritti non sono definiti esplicitamente nella LDis.	**Inserimento nella LDis del diritto alla mobilità di questo gruppo di persone** e chiarimento di chi è tenuto a fornire e finanziare le offerte a loro destinate.

6 Formazioni postobbligatorie del livello secondario II

La legge sui disabili menziona esplicitamente l'accesso alla formazione e al perfezionamento come un elemento fondamentale della partecipazione alla vita sociale dei disabili. Anche dopo l'istruzione scolastica di base, questi ultimi devono avere la possibilità di seguire corsi di formazione e perfezionamento confacenti alle loro capacità. La legge non si pronuncia tuttavia sulle implicazioni di tale principio per il settore postobbligatorio. Sulle formazioni del livello secondario II regolamentate dallo Stato, la LDis esercita tuttavia potenzialmente un'influenza relativamente ampia: anche se è direttamente applicabile soltanto alle offerte formative che rientrano nella competenza della Confederazione (specialmente la formazione professionale), il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale obbliga tutti gli istituti di formazione pubblici ad adeguare i loro servizi alle esigenze dei disabili. Fissando il divieto di svantaggiare i disabili sul piano legale, la LDis funge da riferimento anche per le proposte formative disciplinate a livello cantonale. Le misure corrispondenti, oggi conosciute sotto la denominazione di «compensazione degli svantaggi», possono riguardare in particolare il tipo e la durata dell'insegnamento e le modalità d'esame. Ulteriori disposizioni consentono il sovvenzionamento sussidiario di misure per la formazione di persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti e la concessione di aiuti finanziari per promuovere l'integrazione nel settore della formazione.

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

In virtù dell'applicabilità diretta della LDis negli ambiti di competenza della Confederazione (in particolare nella formazione professionale) e delle disposizioni costituzionali contro la discriminazione, le autorità e gli istituti di formazione pubblici sono tenuti a impedire che i disabili siano svantaggiati nel campo della formazione e del perfezionamento. L'utilizzo di mezzi ausiliari adatti alle loro esigenze e l'assistenza personale loro necessaria non devono essere ostacolati. Occorre inoltre adeguare ai bisogni specifici di queste persone la durata e l'assetto delle formazioni offerte e degli esami. Anche altre leggi federali prevedono norme per l'eliminazione di svantaggi, in particolare la legge sulla formazione professionale. Per le offerte formative dei privati vale invece semplicemente il divieto di discriminazione stabilito dalla LDis. Chi è svantaggiato nell'accesso alle offerte formative pubbliche può rivolgersi all'autorità di vigilanza o avviare una procedura amministrativa. Chi invece è discriminato da un offerente privato può intentare un'azione civile e ha diritto soltanto a un'indennità pari al massimo a 5000 franchi, oppure può difendersi avvalendosi del diritto d'azione delle associazioni (azione d'accertamento). La LDis conferisce alla Confederazione la facoltà di attuare programmi e promuovere progetti volti a migliorare l'integrazione e le pari opportunità dei disabili al livello secondario II.

Oltre alla LDis e al diritto federale in materia di formazione **trova applicazione anche il diritto cantonale in materia di formazione**, soprattutto nell'ambito dell'insegnamento medio superiore.

Da quando è stata emanata, la LDis ha indotto diverse **modifiche legislative**. A livello federale gli adeguamenti riguardano, oltre alla legge sulla formazione professionale, la legge sulla formazione continua, che entrerà presumibilmente in vigore nel 2016. I Cantoni hanno apportato varie integrazioni al loro diritto in materia di formazione che concretizzano le prescrizioni in questione.

Esecuzione

La **formazione professionale** è compito comune della Confederazione e dei Cantoni, mentre le **scuole medie superiori** sono di esclusiva pertinenza cantonale. A livello federale, l'alta vigilanza sulla formazione professionale e l'esame svizzero di maturità competono alla **Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI)**, che ha pubblicato un foglio informativo sulla compensazione degli svantaggi nella formazione professionale superiore e contribuisce finanziaria-

mente a progetti innovativi che promuovono la formazione professionale dei disabili. Le autorità cantonali preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale hanno espresso un giudizio prevalentemente positivo sulla SEFRI per quel che riguarda la competenza specifica, l'attività e la collaborazione nell'ambito delle pari opportunità dei disabili. Nell'applicazione della LDis è coinvolta anche l'**assicurazione per l'invalidità (AI)**, che dispone di un proprio servizio di orientamento professionale e assume i costi supplementari dovuti all'invalidità nella prima formazione professionale. Negli ultimi anni, l'AI ha adottato una prassi più restrittiva per quanto concerne l'avviamento professionale AI e la formazione pratica INSOS nei centri d'integrazione, concedendo questi provvedimenti ormai soltanto per un anno. I costi per un secondo anno di formazione vengono coperti unicamente se vi sono buone possibilità di ottenere in seguito un impiego retribuito nel mercato del lavoro primario. L'AI parte dal presupposto che le formazioni non rilevanti per il mercato del lavoro debbano essere pagate dai Cantoni. Oltre a provvedere al finanziamento diretto delle formazioni, l'AI versa anche contributi alle **organizzazioni di disabili** per le loro prestazioni di consulenza e informazione che possono riguardare anche le opportunità di formazione.

La vigilanza e il coordinamento in materia di formazione professionale e insegnamento medio superiore spettano ai **Cantoni**, che sono anche responsabili dell'importante transizione dalla scuola dell'obbligo (integrativa) alla formazione postobbligatoria e della pedagogia speciale al livello secondario II. Il modo in cui essi esercitano tali compiti varia notevolmente: se da un lato in numerosi casi la politica in favore delle pari opportunità dei disabili al livello secondario II è **poco o per nulla radicata a livello istituzionale**, dall'altro, stando alle dichiarazioni delle autorità preposte alle scuole medie superiori e alla formazione professionale, otto Cantoni dispongono di strutture specifiche connesse alla LDis (p. es. persone di contatto all'interno dell'amministrazione, gruppi di lavoro, commissioni).

Malgrado la metà delle autorità interpellate dichiari il perseguimento delle pari opportunità dei disabili sia solidamente radicato, soltanto due Cantoni della Svizzera francese possono vantare una **strategia chiara** per quanto concerne la formazione postobbligatoria. Il problema non è tanto la carenza di **risorse finanziarie e umane**, quanto piuttosto la mancanza di chiarezza su **competenze e responsabilità**. Questo vale per le scuole medie superiori e specialmente per la formazione professionale, un settore nel quale, a causa della diversità dei luoghi di formazione (scuola professionale, azienda di tirocinio, corsi interaziendali), il senso di incertezza è ancora maggiore. Indipendentemente da ciò, le autorità preposte alla formazione reputano che, in linea di massima, **la collaborazione e il coordinamento** sul piano interno ed esterno in materia di pari opportunità dei disabili funzionino bene. La maggioranza ritiene però anche che le **competenze specialistiche** in quest'ambito siano carenti. Secondo gli esperti interpellati, non è inoltre del tutto chiaro come rispondere adeguatamente nei singoli casi alle esigenze delle persone con disabilità.

Dopo la contemporanea entrata in vigore della LDis e della legge sulla formazione professionale, soltanto pochi Cantoni hanno tempestivamente provveduto a disciplinare in modo chiaro le procedure e le competenze relative alle misure per la compensazione degli svantaggi. Solo ora si registrano progressi significativi su questo fronte grazie ai rapporti e alle raccomandazioni di varie **conferenze intercantonali**. Tra le conferenze settoriali e di coordinamento che si occupano della formazione postobbligatoria, sono stati soprattutto la Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP) e il Centro svizzero di servizio Formazione professionale/orientamento professionale, universitario e di carriera (CSFO), gestito dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, a impegnarsi attivamente nell'attuazione della LDis.

Tra le **autorità cantonali preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale** e le **conferenze e organizzazioni dei disabili** la collaborazione non è molto intensa. I pochi

contatti coinvolgono soprattutto la Federazione svizzera dei ciechi e deboli di vista, l'ex Centro Egalité Handicap, Pro Infirmis e Insieme. Mentre le autorità esprimono un parere prevalentemente positivo sulla competenza specialistica, l'attività e il grado di collaborazione di tali organismi, il giudizio di questi ultimi in merito alla competenza e all'operato degli enti pubblici è parecchio più severo.

Anche le **scuole medie superiori**, le **scuole professionali** e le rispettive **direzioni** sono attori importanti. Poiché spesso mancano direttive cantonali o regole interne, l'attuazione o meno delle pari opportunità dei disabili e le sue eventuali modalità dipendono fortemente dalle persone coinvolte. In casi singoli si riscontra una proficua e stretta collaborazione delle scuole con **istituzioni e organizzazioni dei disabili**, ma di regola non vi è una cooperazione diretta. Tali istituzioni e organizzazioni hanno un'opinione più critica sulle scuole medie superiori e professionali rispetto alle autorità preposte alla formazione, ma in ogni caso entrambi riconoscono soltanto raramente alle scuole un'elevata competenza in materia di pari opportunità dei disabili. Entrambi ritengono inoltre che gli istituti di formazione siano inattivi su questo fronte o al massimo si limitino ad agire in maniera reattiva.

Attività e output

Il rapporto **Compensazione degli svantaggi per persone con handicap nella formazione professionale** (2013), cofinanziato dalla SEFRI, e la **Raccomandazione n° 7 della CSFP sulla compensazione degli svantaggi nella formazione professionale** (2014) hanno fornito importanti impulsi alla concretizzazione delle prescrizioni della LDis. Già in precedenza, alcuni pochi Cantoni avevano emanato **linee guida o promemoria sulla compensazione degli svantaggi** nella formazione professionale e nelle scuole medie superiori per contribuire a chiarire le prescrizioni, le competenze e le procedure. Anche le organizzazioni dei disabili e i centri di pedagogia speciale hanno realizzato **materiali informativi e promemoria sulla compensazione degli svantaggi e la formazione professionale in generale**, in parte cofinanziati con contributi dell'UFPD.

In rapporto alla legge sui disabili, circa un quarto delle autorità cantonali preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale ha adottato **provvedimenti nell'ambito dell'informazione e del perfezionamento** (divulgazione di informazioni in Internet, incontri informativi e corsi di perfezionamento interni ecc.). Le autorità sono in parte coinvolte nella **consulenza** degli allievi con disabilità e dei loro familiari per quanto concerne la compensazione degli svantaggi. Poiché vi è un forte bisogno di ragguagli da parte delle autorità e degli addetti ai lavori della formazione professionale e delle scuole medie superiori, nel 2014 sono stati promossi diversi **incontri informativi e convegni sulla compensazione degli svantaggi** su scala sovracantonale.

Un output importante sono le **misure concrete attuate per compensare gli svantaggi**. Secondo i rappresentanti delle autorità e delle istituzioni preposte alla formazione, il numero delle richieste e delle disabilità contemplate è cresciuto. La rilevazione sistematica del numero e del tipo delle domande presentate e approvate avviene però solo in casi eccezionali. In particolare non si conoscono gli ambiti di applicazione della compensazione degli svantaggi (esami di ammissione, insegnamento e studio, esami intermedi e finali ecc.) e gli adeguamenti adottati (prolungamento del periodo di formazione, mezzi ausiliari, assistenza personale, modalità d'esame ecc.).

Esperti e specialisti attribuiscono grande importanza alla disponibilità di **strumenti didattici adatti** alle esigenze particolari degli allievi disabili. L'UFPD ha sostenuto la realizzazione di simili strumenti didattici e progetti per promuoverne la diffusione.

Negli ultimi dieci anni sono state pure attuate misure che non possono essere considerate come un output diretto della legge sui disabili, ma che sono strettamente legate alle sue finalità. Di grande im-

portanza è la fase di transizione dall'istruzione scolastica di base al livello secondario II. I Cantoni hanno introdotto il **Case Management Formazione professionale** e alcuni di essi hanno implementato anche altri **progetti per ottimizzare questo passaggio**. Recentemente sono inoltre stati istituiti servizi di **Supported Education**, che aiutano gli adolescenti con problemi di salute nella ricerca di un posto di tirocinio e durante l'apprendistato.

Il settore della pedagogia speciale si trova in una fase di profonda trasformazione in seguito all'attribuzione della competenza in materia ai Cantoni nel 2008. Alcuni Cantoni sono più attivi di altri in quest'ambito. Occorre in particolare **precisare le modalità di transizione alla formazione professionale** degli allievi disabili formatisi nelle scuole integrative e speciali. L'insegnamento integrato assume una crescente importanza per il livello secondario II, visto il rafforzamento di questa forma di scolarizzazione nell'istruzione di base. In alcune realtà sono stati promossi progetti su questo tema. Le scuole medie superiori del Cantone di Argovia offrono corsi speciali di insegnamento integrato per allievi audiolesi, che già dal 2003 possono conseguire la maturità (specializzata) nei **centri liceo / scuola media specializzata.** Dal 2010, audiolesi e non udenti hanno la possibilità di conseguire la maturità federale alla Aargauer Maturitätsschule für Erwachsene nel quadro del progetto pilota **maturità liceale in lingua dei segni**, sostenuto dall'AI.

Gli adolescenti disabili possono anche beneficiare delle **misure di promozione** generali previste dalla **legge sulla formazione professionale**, quali l'insegnamento di sostegno o il sostegno individuale speciale (SIS) durante una formazione pratica (CFP). L'impiego di questi strumenti varia però notevolmente a seconda dei Cantoni. Alcuni hanno istituito servizi di coaching durante la formazione, elaborato un piano quadro per il sostegno integrativo nelle scuole professionali o esteso il sostegno individuale ai tirocini con attestato federale di capacità (AFC). Non si sa in dettaglio in che misura i giovani disabili usufruiscano di queste opportunità.

Osservanza del diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Negli ultimi dieci anni, la maggior parte delle autorità cantonali preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale hanno dovuto far fronte a **controversie**. Circa un terzo delle conferenze e organizzazioni dei disabili si è visto confrontato con **conflitti** legati alla formazione postobbligatoria e al perfezionamento negli istituti pubblici. Non si conosce l'oggetto di queste controversie, ma, basandosi sui colloqui con gli esperti, si può ipotizzare che riguardassero le modalità d'esame.

Secondo le autorità interpellate, nella maggior parte dei casi si è giunti a una **soluzione in via informale**. La **giurisprudenza** nell'ambito della formazione postobbligatoria si fonda su dieci casi, di cui tre giunti davanti al Tribunale federale. Tutti hanno riguardato il problema dell'adeguamento delle modalità d'esame e contribuito a una maggiore chiarezza in materia.

Non è possibile valutare con certezza in che misura viene rispettato il divieto di svantaggiare i disabili e quindi **applicato il diritto vigente**. Secondo gli esperti ci sono ancora vari **ostacoli**, tra cui la mancanza di informazioni sui diritti soggettivi, i dubbi sui casi in cui sussiste il diritto alla compensazione degli svantaggi, le incertezze sulla linea di condotta da parte delle autorità e delle istituzioni competenti e l'indisponibilità delle aziende di tirocinio a sfruttare le possibilità esistenti, quali il prolungamento del periodo di formazione.

Effetti ed efficacia

Secondo il parere degli esperti, nel settore della formazione postobbligatoria gli effetti della legge sui disabili sono stati inferiori rispetto ad altri ambiti. Sono stati compiuti passi nella giusta direzione, ma l'obiettivo delle pari opportunità non è stato ancora veramente raggiunto. Nel complesso si registrano una maggiore **sensibilità** da parte degli attori della formazione e un più ampio **consenso** attorno a questo tema, ma si costata anche che ciò vale solo parzialmente per le persone con deficienze psichiche e mentali. Ha assunto una rilevanza notevolmente crescente il tema della **compensazione degli svantaggi per i disabili**, e già il semplice fatto che tale concetto si sia affermato va considerato un successo.

Per la maggior parte delle autorità preposte alla formazione e soprattutto dei servizi e delle organizzazioni dei disabili, l'obiettivo delle pari opportunità nella formazione postobbligatoria è stato raggiunto soltanto in parte. I disabili interpellati hanno dichiarato di aver incontrato diversi **ostacoli** lungo il loro percorso formativo. Le possibilità di scelta professionale sono talvolta ristrette e, oltre agli impedimenti legati al contesto ambientale, devono anche fare i conti con i pregiudizi. Il fatto che ciò continui ancora oggi a essere un problema emerge anche dalle interviste con gli esperti e dal colloquio con il gruppo di discussione. Nel complesso, negli ultimi dieci si nota un certo **miglioramento**. Le autorità preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale ritengono che in questo lasso di tempo siano tutto sommato aumentate le opportunità di formazione postobbligatoria per i disabili. Pure quasi la metà delle organizzazioni dei disabili attesta un'evoluzione positiva; va detto però anche che per molte di esse la situazione è rimasta immutata. Gli interpellati reputano che la legge sui disabili non abbia esercitato una forte **influenza sui mutamenti** in questione: tale circostanza potrebbe tuttavia essere riconducibile al fatto che già nella sua versione iniziale la legge sulla formazione professionale, entrata in vigore contemporaneamente, ha introdotto alcune disposizioni ispirate alla LDis. La parte preponderante delle autorità preposto alla formazione e delle organizzazioni dei disabili qualificano al massimo come media l'influenza della LDis sulle opportunità formative.

Tra i **fattori** che condizionano l'attuazione della LDis viene generalmente citata l'organizzazione fortemente **federalista** della formazione in Svizzera, che lascia un ampio margine di **autonomia** ai Cantoni malgrado alcune disposizioni federali o intercantonali. Ne consegue che sono i Cantoni stessi a occuparsi delle **direttive** e dell'**attuazione delle disposizioni**. Secondo gli esperti, i **documenti di base e le raccomandazioni** in merito alla compensazione degli svantaggi elaborati recentemente a livello nazionale faciliteranno questo processo. È considerato importante anche lo **scambio a livello intercantonale e intracantonale** per il chiarimento delle procedure. **Strutture e servizi specializzati** presso le istituzioni di formazione favoriscono l'attuazione delle misure, che continua comunque a dipendere fortemente dall'**iniziativa personale**; dai colloqui emerge inoltre che **singoli casi concreti** influiscono notevolmente sull'operato degli attori. Entrambe le circostanze possono essere interpretate come un indizio di un radicamento ancora insufficiente delle politiche in favore delle pari opportunità a livello strutturale. La loro attuazione è inoltre condizionata dal potenziamento dell'insegnamento integrato nell'**istruzione scolastica di base**, ciò che aumenta la pressione ad agire al livello secondario II. La LDis e gli sforzi per perseguire le pari opportunità sono in linea di principio condivisi dalle autorità preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale, che non ritengono esagerati i requisiti stabiliti; una minoranza significativa è concorde nell'affermare che la legge comporti un eccesso di regolamentazione. Le autorità condividono in maggioranza l'impostazione della LDis, che si ispira ai diritti umani fondamentali. Singole voci critiche riflettono forse le forti incertezze riguardo al trattamento delle disabilità psichiche. Secondo i rappresentanti della CSFP e delle autorità cantonali preposte alla formazione professionale, si registrano alcune **resistenze** nei confronti delle

misure per le pari opportunità da parte delle associazioni professionali, che temono tendenzialmente una dequalificazione dei certificati professionali. Occorre anche tenere in debita considerazione il problema del carico eccessivo di lavoro per i docenti, in maniera da scongiurare eventuali opposizioni.

Necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

La metà delle autorità preposte all'insegnamento medio superiore e alla formazione professionale che hanno partecipato all'indagine ritiene che vi sia **necessità di intervenire**. Le lacune e i problemi concreti, ma anche le proposte di miglioramento sono elencati nella **tabella 4**.

Tabella 4: necessità d'intervento e proposte di miglioramento nel settore della formazione dal punto di vista degli interpellati

	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**I disabili spesso non conoscono i propri diritti e le opportunità loro offerte.** Non sempre sono informati al riguardo dagli specialisti.	Una **migliore informazione degli specialisti** a contatto con disabili consentirebbe di offrire una consulenza adeguata a questi ultimi.
	Insufficiente considerazione delle deficienze psichiche e cognitive: gli interessati spesso non palesano la propria condizione e il loro ambiente (professionale) non è sufficientemente consapevole al riguardo o fatica ad accettare la situazione. Ne conseguono insicurezze sulla compensazione degli svantaggi a favore di allievi con deficienze psichiche e cognitive.	**Maggiore sensibilizzazione alle esigenze particolari degli allievi che presentano deficienze psichiche e cognitive**. Promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione mirate e di utilità pratica per gli specialisti attivi in quest'ambito (informazioni specifiche, offerte di perfezionamento ecc.).
	Lacune per quanto riguarda le conoscenze e la sensibilizzazione in materia delle aziende di tirocinio, mancanza di sostegno da parte delle aziende di tirocinio.	**Informazione e sensibilizzazione delle aziende di tirocinio:** divulgare gli esempi di buone pratiche e favorire la condivisione delle stesse. Promuovere iniziative di informazione e supporto a bassa soglia per le aziende di tirocinio, in modo da accrescere la loro disponibilità ad assumere giovani che necessitano di un sostegno supplementare.
Radicamento strutturale ed esecuzione	**Assenza di strutture di attuazione e servizi specializzati** e risorse insufficienti per l'implementazione delle pari opportunità negli istituti di formazione e nel settore dell'istruzione in generale.	**Radicare le pari opportunità a livello istituzionale mediante l'istituzione/la designazione di servizi specializzati** negli istituti di formazione o sul piano cantonale.
	Procedure e competenze poco chiare e interrogativi aperti in materia di compensazione degli svantaggi: il problema riguarda in particolare la formazione professionale di base con i suoi tre luoghi di formazione. Parecchie questioni concernenti l'attuazione della compensazione degli svantaggi necessitano di ulteriori chiarimenti (p. es. misure di sostegno, procedure di selezione e ammissione).	**Mettere in pratica la raccomandazione della CSFP sulla compensazione degli svantaggi** nella formazione professionale di base. Divulgare gli esempi di buone pratiche e promuovere la condivisione delle stesse.
	Le richieste di compensazione degli svantaggi vengono spesso presentate (troppo) tardi, vale a dire solo al momento degli esami finali. Le opportunità offerte, ad esempio per quanto riguarda il prolungamento del periodo di formazione come previsto dalla legge sulla formazione professionale, non sono sufficientemente sfruttate.	**Applicare e divulgare la raccomandazione della CSFP** sulla compensazione degli svantaggi nella formazione professionale.
	Insufficiente ricorso ai finanziamenti per progetti della SEFRI e dell'UFPD. I fondi messi a disposizione dalla SEFRI sono pochi sfruttati; solo raramente i progetti vengono promossi dalle associazioni professionali o dalle aziende di tirocinio.	Nessuna proposta.
Lacune nella protezione giuridica	**Limiti nell'individualizzazione dei percorsi formativi cantonali che conducono alla maturità** per gli allievi disabili che necessitano di un impegnativo setting personalizzato. È opinione comune che la maturità federale in questi casi costituisca un'alternativa, senza che ci si interroghi sulle conseguenze e senza sfruttare tutte le opportunità offerte dal sistema.	Ci si limita a costatare che l'allestimento e il finanziamento di setting di questo genere richiederebbero ulteriori misure in materia di organizzazione scolastica e modifiche legali.

Incertezza dei percorsi dalla scuola dell'obbligo al livello secondario II, soprattutto per gli adolescenti che hanno bisogno di aiuto nella scelta o nella preparazione professionale.	Si chiede che queste lacune vengano colmate.
Problemi legati ai finanziamenti dell'AI: tagli alle prestazioni AI nell'ambito delle proposte formative a bassa soglia (avviamento professionale AI, formazione pratica INSOS). Disincentivi intrinsechi alla LAI: una formazione può comportare la perdita del diritto alla rendita. Lacune nel sovvenziamento di misure di accompagnamento personalizzate: per gli allievi con deficienze psichiche assumono importanza i servizi di coaching, che spesso però non sono finanziati.	Si chiede di rivedere la prassi vigente.
Le persone con deficienze psichiche sono sovente del tutto escluse dalla formazione professionale, poiché i requisiti sono troppo restrittivi.	**Elaborare proposte formative a bassa soglia** che consentano anche alle persone con deficienze importanti di acquisire le competenze di base per la vita professionale e adulta.
Scarse opportunità di perfezionamento: ciò che non contribuisce a una migliore integrazione nel mercato del lavoro non viene finanziato. Specialmente le persone che hanno concluso un avviamento professionale AI o una formazione pratica INSOS oppure lavorano in contesti protetti sono in larga misura esclusi dalle opportunità di perfezionamento.	Nessuna proposta

7 Vita professionale

Per quanto riguarda le pari opportunità dei disabili in ambito lavorativo, la Confederazione si è avvalsa solo in misura molto limitata delle proprie competenze legislative: fatta salva la facoltà di promuovere le pari opportunità mediante programmi e aiuti finanziari, il campo d'applicazione della LDis è circoscritto infatti ai rapporti di lavoro di diritto pubblico della Confederazione. L'auspicio era che la normativa federale servisse da esempio per le legislazioni cantonali.

Nel quadro di questo ristretto campo d'applicazione, l'obiettivo di offrire pari opportunità ai disabili in ambito professionale si traduce concretamente nell'obbligo per il datore di lavoro di predisporre tutte le misure necessarie per adeguare il contesto professionale alle esigenze dei disabili (condizioni di impiego, postazione di lavoro, conciliazione tra lavoro e disabilità, possibilità di sviluppo professionale).

La LDis influisce sulle condizioni quadro dell'economia privata soltanto con le disposizioni sull'accesso senza ostacoli agli edifici con più di 50 posti di lavoro e mediante aiuti finanziari per progetti pilota d'integrazione professionale sussidiari all'AI.

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

La LDis vale soltanto per i rapporti di lavoro della Confederazione, nell'ambito dei quali una persona non può essere svantaggiata a causa di una disabilità. In veste di datore di lavoro, la Confederazione deve garantire pari opportunità ai disabili. Ai fini dell'applicazione di questi principi assume importanza anche la legge sul personale federale, che prevede un obbligo di assistenza in materia di lavoro, il divieto di disdetta abusiva del rapporto di lavoro e il diritto a una motivazione in caso di mancata assunzione. La LDis attribuisce inoltre la facoltà alla Confederazione di versare aiuti finanziari a progetti di privati, Cantoni e Comuni. Nel caso dei rapporti di lavoro di diritto pubblico di Cantoni e Comuni, la tutela dalle disparità di trattamento è assicurata dal divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale e dalle **leggi cantonali e comunali sul personale**. Ai rapporti di lavoro di diritto privato si applicano invece unicamente le **disposizioni generali del diritto del lavoro**.

Diversi **adeguamenti legislativi** riconducibili alla LDis sono stati introdotti dopo la sua emanazione. Nel diritto del personale federale sono state concretizzate in particolare le misure a favore dell'occupazione e dell'integrazione dei disabili. Un Cantone ha varato una legge sull'integrazione dei disabili; inoltre si contano varie modifiche al diritto del personale e al diritto sociale.

Esecuzione

L'**Ufficio federale del personale (UFPER)** è responsabile del coordinamento e della strategia in favore delle pari opportunità dei disabili nel quadro della politica del personale della Confederazione, attuata in modo decentrale dai **dipartimenti e dalle unità amministrative**. La **Consulenza sociale del personale dell'Amministrazione federale (CSPers),** un organo dell'UFPER, è responsabile del case management aziendale, dell'erogazione dei mezzi per promuovere l'integrazione professionale e del sostegno e della consulenza dei responsabili del personale, dei delegati all'integrazione e dei collaboratori disabili. Tutti i dipartimenti e vari uffici hanno inoltre designato dei **delegati all'integrazione** che fungono da interlocutori delle direzioni, dei responsabili del personale e dei collaboratori. Vi è infine la **Conferenza delle risorse umane (CRU),** un organo interdipartimentale che si occupa dell'integrazione professionale e delle pari opportunità nella Confederazione.

L'**assicurazione per l'invalidità (AI)** si occupa delle misure volte all'integrazione professionale dei beneficiari di rendite (specialmente provvedimenti professionali, mezzi ausiliari, intervento tempestivo, rilevamento tempestivo, provvedimenti di reinserimento). Oltre all'AI anche altre assicurazioni sociali,

in particolare quelle contro gli infortuni, finanziano provvedimenti di reinserimento professionale. Gli aiuti finanziari per progetti pilota e di integrazione professionale competono all'**Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità** (**UFPD)**.

Le **organizzazioni dei disabili**, principalmente attive nell'informazione e nella consulenza, offrono in parte prestazioni di consulenza e integrazione professionale. Tra gli altri attori figurano le istituzioni che offrono servizi di **case management** o di **supported employment/job coaching**.

Attività e output

Nel 2010, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha realizzato una **valutazione** approfondita della pianificazione, attuazione ed efficacia delle **misure per favorire l'integrazione professionale nell'Amministrazione federale** nel contesto della legge sui disabili. Le relative raccomandazioni sono state integrate nel piano di attuazione della **Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011-2015**, che prevede una serie di misure e obiettivi. Nel 2011, il Consiglio federale ha emanato prescrizioni e definito livelli minimi per l'impiego e l'integrazione delle persone con disabilità nell'Amministrazione federale: entro il 2015, la loro quota sul totale del personale deve situarsi tra **l'1 e il 2 per cento**. La soglia dell'1 per cento è stata raggiunta nel 2014. In ossequio alle raccomandazioni del CDF, nel 2013 la Conferenza delle risorse umane (CRU) della Confederazione ha inoltre adottato un **piano generale per l'integrazione professionale dei disabili**.

Già in precedenza erano state poste altre **basi** per promuovere le pari opportunità nei rapporti d'impiego della Confederazione. Singoli dipartimenti e uffici hanno presentato **piani per l'integrazione professionale dei disabili**, e anche le FFS, ugualmente soggette alla LDis, hanno elaborato basi programmatiche in materia. Questi piani da un lato mirano al reinserimento di collaboratori già in organico, dall'altro prevedono anche misure per l'assunzione di persone disabili.

Per quanto riguarda l'integrazione professionale, l'Amministrazione federale dispone in particolare di due misure: il **case management aziendale** (individuazione tempestiva, intervento tempestivo, sostegno individuale), introdotto nel 2009, e un **sistema di incentivi economici**, grazie al quale le unità amministrative possono ottenere premi (10 000 CHF/anno) per l'impiego di disabili e forfait assistenziali (12 000 CHF/anno) per la loro integrazione professionale. Mediante questi strumenti, nel 2014 sono state finanziate misure per un ammontare di 4,2 milioni di franchi per l'integrazione di 335 persone. Dall'inizio del 2015 è inoltre in vigore una **direttiva per un reclutamento del personale senza discriminazioni**[3]. Per quanto riguarda il **monitoraggio e la pianificazione**, la Strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011-2015 prevede un indicatore relativo alle pari opportunità dei disabili.

Al di fuori dei rapporti d'impiego della Confederazione, sono stati attuati **28 progetti pilota e di integrazione** per promuovere l'inserimento professionale dei disabili.

Osservanza del diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Il 33 per cento delle conferenze e organizzazioni dei disabili interpellate riferisce di conflitti nei rapporti di lavoro nell'economia privata, il 28 per cento in quello pubblico. La **giurisprudenza** in materia analizzata si limita a tre casi, di cui solo uno direttamente correlato alla LDis, mentre gli altri due concernono esclusivamente il divieto di discriminazione sancito dalla Confederazione. Tutti e tre i casi riguardano dei licenziamenti.

[3] Ufficio federale del personale (2015): «Wegleitung Qualität im Personalgewinnungsprozess. Diskriminierungsfreie Rekrutierung», Berna: UFPER.

Gli **strumenti per imporre** l'eliminazione degli svantaggi previsti dalla LDis sono considerati poco efficaci dalle organizzazioni dei disabili e dai servizi specializzati. L'obbligo per il datore di lavoro di fornire una motivazione scritta in caso di mancata assunzione non contribuisce in misura significativa a scongiurare le discriminazioni. Le attuali possibilità di azione legale e ricorso vengono perlopiù ritenute insufficienti.

Effetti ed efficacia

Per quanto concerne i **rapporti d'impiego della Confederazione**, nella sua valutazione il Controllo federale delle finanze è giunto alla conclusione che la sensibilizzazione ai diritti dei disabili ha fatto dei passi in avanti, ma che comunque nel 2010 anche la Confederazione era ancora ben lungi dall'offrire pari opportunità nelle procedure di assunzione, nelle condizioni d'impiego e nelle possibilità di carriera e che nel complesso non era all'altezza del ruolo esemplare che avrebbe dovuto svolgere. Ha inoltre costatato che nelle unità amministrative le condizioni quadro (accessibilità degli edifici e delle TIC, conciliazione tra lavoro e disabilità) non erano granché mutate dal 2004. A seguito di questa valutazione, l'Amministrazione federale ha adottato ulteriori provvedimenti la cui efficacia non è stata ancora analizzata. Dal 2010 al 2014, la quota dei collaboratori disabili è però cresciuta dall'1,0 all'1,5 per cento.

Secondo quasi tutte le conferenze e la maggioranza delle organizzazioni dei disabili, **nell'ultimo decennio** le **opportunità generali di impiego** per queste persone non sono pressoché mutate. In parte si osserva addirittura un peggioramento; soltanto un decimo delle conferenze e un quarto delle organizzazioni dei disabili ritengono che vi siano stati dei miglioramenti. L'**influenza della LDis** sui mutamenti della situazione in ambito lavorativo è considerata limitata.

Già il rapporto del DFI del 2009 sui primi cinque anni di applicazione della LDis rilevava che la legge non aveva agito da sprone per i Cantoni nella misura auspicata. Perlomeno sul piano legislativo, la situazione è rimasta da allora sostanzialmente immutata. Continuano infatti a essere soltanto due i Cantoni (Grigioni, Vallese) che dispongono di normative per l'integrazione professionale dei disabili che vanno oltre le disposizioni in materia di diritto del personale.

Necessità di intervento e proposte di miglioramento secondo gli interpellati

Le opportunità d'impiego sono considerate una priorità dal 65 per cento delle organizzazioni e dal 44 per cento delle conferenze dei disabili. Gli aspetti che richiedono un intervento e per cui sono state formulate proposte di miglioramento sono elencati sinteticamente nella **tabella 5.**

Tabella 5: necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**Da parte dei datori di lavoro vi sono forti riserve** ad assumere disabili, malgrado gli sforzi dell'AI per la loro integrazione professionale. Alle perplessità sul loro rendimento si aggiunge il disagio a rapportarsi con queste persone.	Potenziare le **misure di informazione e sensibilizzazione rivolte ai datori di lavoro**.
Nuovi ambiti d'intervento e lacune nella protezione giuridica	**Disincentivi economici all'occupazione di persone con problemi di salute:** poiché nessuna assicurazione sociale obbligatoria copre le assenze dovute a malattia, i collaboratori con problemi di salute persistenti costituiscono un grosso onere finanziario soprattutto per le piccole e medie aziende.	**Correggere i disincentivi** nella legislazione sulle assicurazioni sociali**.**
	Difficoltà delle persone con disabilità psichiche e mentali nel contesto lavorativo: la loro integrazione professionale risulta molto più difficile rispetto a quella di persone con difficoltà motorie o handicap sensoriali.	Nessuna proposta.
	Mancato recepimento delle disposizioni della LDis su scala nazionale da parte di Cantoni e Comuni: la speranza che l'esempio della Confederazione influenzasse Cantoni e Comuni è stata finora in larga misura delusa.	**Recepimento delle disposizioni della LDis su scala nazionale da parte di Cantoni e Comuni.**
	Assenza di una tutela contro la discriminazione nell'economia privata, a cui non si applica la LDis malgrado il ruolo cruciale delle possibilità di impiego per le pari opportunità.	**Estendere il campo d'applicazione** della LDis ai rapporti d'impiego nell'economia privata.
		Esaminare l'eventualità di un **divieto di discriminazione inteso come misura di sensibilizzazione**.
		Introdurre **quote di collaboratori disabili** nelle aziende più grandi, valutare eventualmente l'adozione di un sistema bonus-malus.
	La LDis non risolve i problemi strutturali all'interno del mercato del lavoro: per promuovere le pari opportunità, i datori di lavoro dovrebbero anche allestire un ambiente in grado di accogliere i disabili.	Stesse proposte di quelle avanzate nella riga precedente per l'assenza di una tutela contro la discriminazione.

8 Prestazioni

In virtù della LDis, i fornitori di prestazioni privati non sono tenuti ad adeguare la propria offerta in modo da renderla conforme alle esigenze dei disabili né a eliminare gli svantaggi nei confronti di questo gruppo con un onere ragionevolmente esigibile. Sono tuttavia tenuti a rispettare il divieto di discriminazione sancito dalla LDis: non possono rendersi colpevoli di differenze di trattamento particolarmente marcate e gravi con l'intenzione o la conseguenza di umiliare o emarginare i disabili. Lo Stato, le istituzioni pubbliche e le imprese titolari di una concessione federale (come la Posta o Swisscom) hanno l'obbligo, entro limiti ragionevoli, di fornire prestazioni senza che ne risultino svantaggi per i disabili che devono poterne usufruire alla stregua degli altri utenti.

La presente **valutazione si focalizza sull'informazione e la comunicazione degli uffici pubblici**. Tuttavia, considerata l'importanza che la fornitura di prestazioni occupa nel dibattito sulle pari opportunità dei disabili, sono comunque state rilevate alcune informazioni di base a questo riguardo e si è chiesto ai disabili intervistati di esprimersi sulle loro esperienze nella vita di tutti i giorni.

Radicamento nella legislazione e sviluppo del diritto

Per quanto concerne i servizi della Confederazione e delle imprese titolari di una concessione federale, la LDis vieta qualsiasi svantaggio dovuto a una disabilità che non sia oggettivamente giustificato. In caso di violazione di questo divieto, la parte lesa può chiedere che lo svantaggio venga eliminato o che vi si rinunci. La LDis disciplina in modo specifico e dettagliato i provvedimenti a favore delle persone affette da disturbi del linguaggio, audiolese o ipovedenti. In alcuni settori, ad esempio quello delle telecomunicazioni o del diritto fiscale, vigono le disposizioni di altre leggi federali. Nel caso delle prestazioni di privati, la protezione si limita al divieto di discriminazione sancito dalla LDis. Chi è svantaggiato nell'accesso a un'offerta statale può rivolgersi all'autorità di vigilanza o avviare una procedura amministrativa. Chi invece è discriminato nell'accesso a un servizio offerto da un privato può intentare un'azione civile e ha diritto solo a un'indennità pari al massimo a 5000 franchi, oppure può difendersi avvalendosi del diritto d'azione delle associazioni (azione di accertamento). La LDis conferisce alla Confederazione la facoltà di attuare programmi e promuovere progetti volti a migliorare l'accesso dei disabili ai servizi.

Oltre alla LDis e ad altre leggi federali, **trova applicazione il diritto cantonale** che recepisce il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale e garantisce quindi una protezione analoga a quella della LDis. Alcuni Cantoni prevedono inoltre disposizioni nel diritto in materia di sussidi.

Da quando è stata emanata, la LDis ha indotto direttamente (Confederazione) o indirettamente (soprattutto Cantoni) diverse modifiche legislative. A livello federale gli adeguamenti riguardano in particolare il diritto delle telecomunicazioni e quello fiscale, i servizi audiovisivi, le possibilità di contatto e le operazioni proposte su Internet. Sul piano cantonale, due costituzioni sanciscono l'obbligo per i fornitori privati di adeguare le prestazioni in modo da renderle conforme alle esigenze dei disabili. Si segnala che nell'ambito della presente valutazione le disposizioni in materia di pari opportunità dei disabili non sono state rilevate sistematicamente.

Esecuzione

La **Confederazione** ha istituzionalizzato **la comunicazione e l'informazione senza barriere** soprattutto nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), affidandone la responsabilità all'**Organo direzione informatica della Confederazione (ODIC)** e alla **Cancelleria federale (CaF)**. Il **Consiglio informatico della Confederazione (CIC)** funge da organo consultivo. L'**Ufficio**

federale delle comunicazioni (UFCOM) gestisce il segretariato della rete «Inclusione digitale in Svizzera» e ne sostiene le attività nell'ambito di piani d'azione. Nel 2014 il Consiglio federale ha deciso di migliorare ulteriormente l'accessibilità dell'offerta Internet della Confederazione. A tal fine ha istituito nel DFI un apposito **servizio di consulenza** integrato nell'UFPD per la durata di tre anni.

A livello federale esistono inoltre diverse **reti e servizi specializzati nelle TIC**: la **Fondazione svizzera per una tecnologia adeguata alle persone disabili «Accesso per tutti»** è un centro di competenza indipendente istituito prima dell'entrata in vigore della LDis che ha contribuito in modo determinante alla standardizzazione e che sostiene attori pubblici e privati nell'applicazione degli standard. Funge anche da interlocutore della Confederazione per progetti di e-government e voto elettronico. Nel quadro di appositi studi verifica regolarmente l'accessibilità di siti web svizzeri. La fondazione interviene anche come organo di certificazione di siti senza barriere (certificato «Access for all»). Attualmente dedica particolare attenzione alla promozione e allo sviluppo di materiale didattico multimediale. L'**associazione eCH** – nella quale sono rappresentate autorità, imprese e organizzazioni – incentiva, sviluppa e adotta standard in materia di e-government e si impegna a promuovere l'accessibilità delle offerte Internet a tutti i livelli della collettività. La **rete «Inclusione digitale in Svizzera»**, istituita nel 2007 su iniziativa dell'UFCOM, si adopera per una società dell'informazione integrativa. Ha lanciato due piani d'azione volti a promuovere le pari opportunità dei disabili nell'ambito delle TIC. La **Conferenza svizzera sull'informatica (CSI)** è un'istituzione intercantonale che promuove la cooperazione e il coordinamento in questo settore.

Diverse altre **fondazioni e organizzazioni di disabili** specializzate sostengono e promuovono la **comunicazione di e con persone sorde o audiolese, cieche o ipovedenti e con disabilità mentali.** Sono inoltre state potenziate **offerte specifiche** che permettono ai disabili di ottenere informazioni mirate via Internet o tramite app sull'accessibilità dei servizi.

Secondo le organizzazioni e le conferenze cantonali di disabili, il divieto sancito dalla LDis di svantaggiare o discriminare i disabili nell'accesso ai servizi è **poco noto** ai fornitori, soprattutto a quelli privati.

Attività e output

Nel 2006 e nel 2012, il Consiglio federale ha adottato la **Strategia per una società dell'informazione in Svizzera** che mira a garantire a tutti, quindi anche ai disabili, le pari opportunità nell'accesso alle TIC. Nel 2008 e nel 2012, la rete «Inclusione digitale in Svizzera» ha adottato **piani d'azione** che prevedono misure e progetti in diversi ambiti, alcuni dei quali promuovono le pari opportunità dei disabili nel settore delle TIC (e-inclusion.ch). Anche la **Strategia di e-government** approvata nel 2007 dal Consiglio federale tiene conto del principio dell'accesso a tutti. I disabili devono poter beneficiare in particolare del **voto elettronico**. Con le **direttive P028 della Confederazione** e la **norma eCH-0059** sono inoltre stati sviluppati standard per la comunicazione elettronica senza barriere. Diversi attori hanno sviluppato **strumenti e ausili** disponibili sul sito della Fondazione «Accesso per tutti» (access-for-all.ch) o nel toolbox «Accessibilità» dell'UFPD (edi.admin.ch/accessibility). La Fondazione «Accesso per tutti» propone stage e **formazioni** di due anni a giovani disabili nel settore dell'accessibilità e delle TIC. Organizza inoltre **corsi e seminari** per specialisti. Nel 2006 è stato lanciato il label «Access for all» per i siti senza barriere. Dal 2004 vengono peraltro condotti regolarmente **studi** per verificare l'accessibilità di importanti siti Internet svizzeri. Il progetto di ricerca **«Navigare semplicemente»**, conclusosi di recente, e il sito **insiemePLUS.ch** si propongono di migliorare l'accessibilità di Internet per persone affette da disabilità mentale. Le direttive P028 della Confederazione prevedono infine un **monitoraggio** annuale. I relativi audit sull'accessibilità vengono effettuati dalla Fondazione «Accesso per tutti» su mandato della Cancelleria federale.

Osservanza del diritto ed esercizio dei diritti soggettivi

Molte delle organizzazioni di disabili che si occupano di controversie fondate sulla LDis riferiscono di conflitti in relazione alla fornitura di prestazioni. Nel 41 per cento dei casi si trattava di svantaggi nell'accesso a offerte statali, nel 35 per cento di discriminazioni nell'accesso a servizi offferti da privati e nel 28 per cento di svantaggi nell'accesso a informazioni su Internet. I conflitti menzionati esplicitamente riguardavano l'assunzione dei costi di servizi di interpretariato nella lingua dei segni, il rifiuto di domande di affiliazione da parte di assicurazioni malattia complementari, le procedure di naturalizzazione e il settore sanitario.

Effetti ed efficacia

Le organizzazioni e le conferenze cantonali di disabili ritengono che negli ultimi dieci anni le possibilità di informazione e comunicazione e l'accesso ai servizi pubblici siano migliorati, mentre non osservano progressi significativi nelle offerte di privati. La LDis ha dunque avuto un certo impatto soprattutto nei primi due ambiti. Oggi la parità è realizzata tutt'al più parzialmente (60 % delle risposte) o non lo è assolutamente (40 %) per i **servizi d'uso quotidiano offerti da privati**. Per quanto concerne la **comunicazione e l'informazione degli uffici pubblici**, la Confederazione figura in vetta alla classifica. Il 20-25 per cento degli intervistati giudica che la parità di trattamento dei disabili sia pienamente o in gran parte attuata a livello federale. Gli altri reputano per lo più che lo sia parzialmente. Sul piano **cantonale** il tasso dei partecipanti per i quali la parità è in gran parte realizzata scende a circa il 10 per cento. La comunicazione e l'informazione degli uffici pubblici a livello **comunale** è valutata in modo particolarmente negativo. Una metà delle organizzazioni e conferenze cantonali di disabili ritiene che la parità sia attuata tutt'al più parzialmente, l'altra metà che non lo sia assolutamente. Il rappresentante della Fondazione «Accesso per tutti» considera nel complesso che la parità sia realizzata in minima parte e in modo frammentario, visto che ci si avvale in misura insufficiente delle potenzialità offerte dalle TIC, ad esempio per le offerte formative pubbliche o i sussidi didattici.

Tra i **fattori che ostacolano** l'attuazione della LDis gli interpellati menzionano l'**insufficiente competenza** e la **mancanza di iniziative** nelle amministrazioni cantonali e soprattutto comunali. Inoltre ritengono che il **grado di accettazione della LDis** non sia particolarmente elevato **tra i fornitori privati**. A detta degli enti specializzati e delle organizzazioni di disabili, la **resistenza** è particolarmente marcata nel settore alberghiero e della ristorazione e nel ramo assicurativo.

Per quanto riguarda **la comunicazione e l'informazione degli uffici pubblici,** oggetto di un'analisi approfondita nell'ambito del presente studio, si riscontra che le prime **standardizzazioni,** realizzate prima dell'entrata in vigore dalla LDis, hanno avuto sostanzialmente effetti positivi. Sebbene l'attuazione non sia ancora completata, si dispone di una buona base su cui lavorare. Sono inoltre state create **possibilità di informazione e consulenza** che permettono di **contenere i costi dell'attuazione**. Come queste possibilità vengano usate dipende attualmente in ampia misura dall'impegno di singole **persone**.

Complessivamente, la LDis non è considerata uno strumento molto efficace per il conseguimento della parità nel settore delle **prestazioni di privati**. **Nelle interviste i disabili** hanno rilevato **cambiamenti positivi** riconducibili allo sviluppo delle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC)**. Tuttavia, le persone non portate all'uso dei media elettronici traggono pochi benefici da questi progressi. Per quanto concerne i **rapporti con le autorità**, occorre talvolta molta determinazione, soprattutto nei contatti personali, per farsi trattare in modo adeguato. Riguardo ai **servizi della vita quotidiana**, fare la spesa non pone problemi significativi se si escludono gli ostacoli architettonici,

sebbene i disabili debbano sempre ancora avvalersi dell'aiuto di accompagnatori, del personale di vendita e di altri clienti. Nel settore del tempo libero, invece, sussistono tuttora grosse difficoltà. Infine diversi interpellati hanno riferito di esperienze negative nel settore sanitario.

Necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

La **tabella 6** riporta gli ambiti in cui i partecipanti hanno segnalato aspetti insoddisfacenti e formulato proposte di miglioramento.

Tabella 6: necessità d'intervento e proposte di miglioramento dal punto di vista degli interpellati

	Necessità d'intervento	Proposte di miglioramento
Informazione e sensibilizzazione	**Mancanza di consapevolezza e know-how:** sono stati sviluppati standard per l'accessibilità alle TIC e sono state aggiornate le conoscenze, ma molti responsabili dell'attuazione non ne sono informati.	**Sensibilizzare i responsabili informatici** di Cantoni e Comuni piccoli.
	Mancata integrazione del tema dell'accessibilità nella **formazione** degli informatici e dei progettisti web.	**Assicurare una formazione sulla progettazione di siti senza barriere.**
Esecuzione	**Accessibilità dei siti dei Comuni svizzeri:** gli studi sull'accessibilità evidenziano molti aspetti insoddisfacenti in questo ambito.	**Stabilire termini di attuazione per via legislativa**.
	Controllo insufficiente dell'attuazione: le autorità e istituzioni di tutti i livelli sono tenute a fornire informazioni senza barriere, ma praticamente nessuno controlla se lo fanno effettivamente.	**Migliorare l'attività di controllo.**
		Maggiore impegno, da parte dei fornitori di servizi via Internet, a pubblicare informazioni senza barriere: in particolare grandi siti di acquisti online.
Lacune nella protezione giuridica	**Scarsa protezione dalle discriminazioni nel settore delle prestazioni di privati:** da un lato è molto difficile dimostrare una discriminazione grave e dall'altro l'indennità massima in caso di discriminazione comprovata è bassa.	**Informare sugli svantaggi e le discriminazioni nel settore delle prestazioni:** le organizzazioni di disabili ritengono che le prescrizioni della LDis siano poco note ai fornitori privati, ma anche a quelli pubblici.
		Impegnarsi a eliminare gli svantaggi quando l'onere è ragionevolmente esigibile.
		Proteggere efficacemente dalle discriminazioni inserendo nella LDis un articolo sull'informazione e la comunicazione.
	Rifiuto di malati cronici da parte delle assicurazioni private: gli interessati incontrano difficoltà soprattutto con le assicurazioni malattia complementari e con le assicurazioni di indennità giornaliere in caso di malattia dei loro datori di lavoro.	**Proteggere efficacemente dalle discriminazioni.**

9 Controversie ed esercizio dei diritti soggettivi

Il presente capitolo riassume i punti principali che emergono dai giudizi espressi dalle organizzazioni dei disabili, dai servizi specializzati, dagli esperti e dagli avvocati sulla protezione garantita dalla LDis e sull'efficacia del divieto di discriminare e svantaggiare i disabili come pure dai risultati dell'inchiesta condotta tra le organizzazioni dei disabili e i servizi specializzati sul numero e il tipo di controversie e sulla loro trattazione, nonché dalla rilevazione dei procedimenti giudiziari.

■ **Protezione garantita dalla LDis:** le organizzazioni e i servizi consultati sono praticamente unanimi nell'affermare che la legge sui disabili è necessaria. Contrariamente ad un gruppo ristretto di interpellati, la stragrande maggioranza considera infatti insufficiente il divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale. Mentre buona parte degli intervistati ritiene che le disposizioni della legge tutelino in misura adeguata le persone disabili oggetto di discriminazione, un terzo è di parere contrario. La maggior parte degli interpellati si esprimono in modo critico sui diritti soggettivi e sugli strumenti di risoluzione delle controversie previsti dalla normativa e soltanto una piccola parte ritiene che la LDis permetta di risolvere le controversie per lo più in modo soddisfacente.

Il divieto di svantaggiare i disabili nella fruizione dei trasporti pubblici e nell'accesso ai luoghi pubblici è giudicato dai più positivamente. La protezione contro le discriminazioni nell'accesso agli impianti destinati al pubblico, agli edifici abitativi, agli stabili con posti di lavoro e alle prestazioni statali raccoglie un giudizio appena positivo. La protezione contro le discriminazioni nell'accesso alle prestazioni di privati ottiene una valutazione insufficiente. La stragrande maggioranza dei soggetti consultati considera inoltre insufficiente il risarcimento previsto dalla legge in caso di discriminazioni da parte di privati.

■ **Controversie:** negli scorsi dieci anni quattro quinti delle organizzazioni e dei servizi consultati hanno dovuto occuparsi di controversie che concernevano uno svantaggio o una discriminazione ai sensi della LDis. Ad essere maggiormente sollecitati sono stati i servizi di consulenza per la costruzione: più della metà sono stati confrontati spesso o molto spesso con controversie. Anche quasi tutte le conferenze cantonali dei disabili si sono occupate di controversie, benché con minore frequenza. Gli altri servizi e organizzazioni che operano nell'ambito dell'aiuto specializzato e dell'autoaiuto ai disabili vantano un'esperienza più o meno ampia nella gestione di contenziosi. Alcuni non hanno mai dovuto occuparsene durante la loro attività, in particolare le leghe per la salute e le organizzazioni dell'aiuto ai disabili che non fanno parte della federazione svizzera per l'integrazione dei disabili (Integration Handicap). In caso di svantaggio o di discriminazione queste organizzazioni indirizzano gli interessati a organizzazioni più grandi o a servizi specializzati che vantano maggiore esperienza. Anche gli avvocati liberi professionisti hanno un'esperienza relativamente limitata in questo campo (39 casi di consulenza).

Le controversie segnalate concernevano per lo più persone con disabilità fisiche, in particolare persone con problemi di mobilità, seguite dalle persone affette da limitazioni legate all'invecchiamento (diminuzione delle capacità fisiche, psichiche e intellettuali), disabilità visive o uditive e disturbi del linguaggio.

■ **Gestione delle controversie:** come confermato da oltre l'80 per cento dei servizi interpellati, nella stragrande maggioranza dei casi le controversie sono state risolte in via informale, ossia senza che venisse proposta un'azione o un ricorso. Al secondo posto figurano i ricorsi o le azioni intentati da organizzazioni di aiuto ai disabili (60 %). Meno frequenti sono le decisioni delle autorità competenti (p. es. autorizzazione a costruirei) emesse senza che venisse presentato un ricorso o un'azione (44 %). Nel 40 per cento dei casi gli interessati hanno avviato un ricorso o intentato un'azione, mentre nel

38 per cento dei casi non sono state intraprese misure. Dei 39 casi di consulenza segnalati dagli avvocati liberi professionisti, 19 riguardavano discriminazioni da parte di privati e 20 discriminazioni o svantaggi da parte dello Stato. In 23 casi è stato intentato un procedimento dinanzi al giudice.

■ **Procedimenti giudiziari:** dall'inchiesta condotta tra i tribunali della Confederazione e dei Cantoni e dalle ricerche effettuate nelle banche dati delle sentenze del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale risultano **complessivamente 71 procedimenti** nei quali è stata contestata una violazione della LDis e/o del divieto di discriminazione sancito dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale. **50 casi** riguardano la **LDis**, tra cui undici nei quali è stata contestata anche la violazione del divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione federale. **19 procedimenti** concernevano esclusivamente il **divieto costituzionale di discriminazione**, mentre due si riferivano al diritto civile generale. Le sentenze emesse per questi due procedimenti hanno evidenziato come funziona la protezione dalle discriminazioni al di fuori della LDis fornendo al contempo un termine di paragone.

Nella maggior parte dei procedimenti sono stati trattati ricorsi o azioni individuali. Sono però anche stati intentati **dodici ricorsi** e **azioni** promossi da **organizzazioni**. In otto casi i ricorsi riguardavano le barriere architettoniche, in tre l'utilizzo dei trasporti pubblici. In un caso, un'associazione ha promosso un'azione che concerneva prestazioni fornite da privati.

■ **Strumenti per l'esercizio dei diritti soggettivi previsti dalla LDis:** nel complesso le organizzazioni dei disabili e i servizi specializzati valutano positivamente la **gratuità dei procedimenti** prevista dalla LDis. La maggior parte, infatti, ritiene che essa faciliti in misura sostanziale l'esercizio dei diritti. Per quanto riguarda la **legittimazione ad agire delle organizzazioni di aiuto ai disabili** (art. 9 LDis, art. 5 ODis), i soggetti consultati hanno opinioni diverse. Secondo gli interpellati, è efficace in particolare nel settore delle costruzioni, ma lo è molto meno in caso di discriminazioni da parte di privati (possibilità per un'organizzazione di proporre **un'azione**). Una parte consistente degli intervistati non ritiene che il diritto di ricorso e di azione abbia agevolato in modo sostanziale l'esercizio dei diritti soggettivi. Questo giudizio è ascrivibile soprattutto al fatto che le possibilità di sanzione sono considerate insufficienti e che per i privati non c'è l'obbligo di adeguare i servizi offerti alle esigenze dei disabili. Dall'inchiesta condotta tra le organizzazioni di aiuto ai disabili, le autorità cantonali e comunali è emerso tuttavia che vi è una certa **mancanza di informazioni** in merito agli strumenti disponibili: se oltre l'80 per cento delle organizzazioni e delle autorità interpellate ritiene che gli attori conoscono bene o piuttosto bene le possibilità di proporre un ricorso nel caso di discriminazioni nei settori delle costruzioni e dei trasporti pubblici, la percentuale scende al 60 per cento per quanto riguarda il diritto di proporre un'azione nel caso di discriminazioni nella fornitura di prestazioni da parte di privati.

Le organizzazioni e i servizi specializzati hanno formulato critiche in merito agli strumenti per l'esercizio dei diritti soggettivi nei rapporti d'impiego nell'Amministrazione federale. Quasi la metà è dell'opinione che **l'obbligo di motivare per iscritto la mancata assunzione** di un candidato disabile non contribuisca in modo determinante a fornire la prova di un'effettiva discriminazione. Più della metà giudica insufficienti le possibilità di azione e di ricorso in relazione ai rapporti d'impiego retti dalla legge sul personale federale.

Dai risultati dell'inchiesta condotta tra gli avvocati e dalle interviste agli esperti emerge un quadro fondamentalmente simile, confermato anche dall'analisi dei contenuti delle sentenze dei tribunali. Se da un lato il numero relativamente basso di procedimenti (71) lascia supporre che nel complesso l'accesso alle vie legali è relativamente difficile, dall'altro i dodici procedimenti promossi dalle organizzazioni (ricorsi e azioni) confermano che è pur sempre disponibile uno strumento che agevola l'esercizio dei diritti soggettivi.

■ **Problemi nell'esercizio dei diritti:** le organizzazioni dei disabili e i servizi specializzati segnalano vari problemi nell'esercizio dei diritti soggettivi. In primo luogo viene menzionata la lentezza delle procedure, considerata dai più un grosso problema, che può scoraggiare i diretti interessati dal reagire agli svantaggi o alle discriminazioni subiti. Il secondo problema menzionato è la grande incertezza giuridica, che assume rilevanza soprattutto nel settore delle costruzioni: oltre un terzo dei servizi di consulenza per le costruzioni la considera un problema molto serio. Secondo le organizzazioni e i servizi specializzati anche il rapporto sfavorevole tra oneri e ricavi e il rischio finanziario per la parte soccombente (spese legali ingenti, comprese quelle della controparte) rappresentano ostacoli non trascurabili.

Anche gli esperti intervistati formulano critiche in merito al ricorso alla via giudiziale. In generale rilevano che l'efficacia della legge è influenzata più dagli obblighi imposti agli attori che non dall'esercizio dei diritti soggettivi. Inoltre, la maggior parte degli intervistati è unanime nell'affermare che molte controversie vengono risolte in via extragiudiziale o che per lo meno le disposizioni di legge vigenti offrono questa possibilità. D'altro canto rilevano una serie di ostacoli di natura economica, psicologica, procedurale e di diritto materiale all'accesso alla via giudiziale. Menzionano in particolare le conoscenze giuridiche insufficienti e la mancata concretizzazione del diritto, come anche la difficoltà di accedere ai rimedi giuridici, il rapporto sfavorevole tra oneri e ricavi (in particolare il risarcimento massimo fissato a 5000 franchi), i lunghi tempi procedurali, i rischi finanziari e le difficoltà di fornire le prove di un'effettiva discriminazione. Un altro punto criticato sono gli ostacoli procedurali specifici, ad esempio il fatto che nel settore delle costruzioni è possibile intervenire soltanto durante la procedura di autorizzazione. Infine, nelle procedure di autorizzazione a costruire e di autorizzazione dei piani non tutti i dettagli utili ad accertare l'assenza di barriere architettoniche sono visibili sui piani pubblicati.

I miglioramenti proposti vanno da meccanismi di conciliazione «a bassa soglia» al potenziamento del diritto di ricorso per le organizzazioni in caso di svantaggio nell'accesso ai servizi statali. In uno studio condotto parallelamente dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) si raccomanda di alleggerire l'onere della prova e di introdurre il principio istruttorio.

10 Prassi giudiziaria

Nel quadro della valutazione sono stati **rilevati e analizzati 71 casi giudiziari**. Considerato il numero complessivamente esiguo di decisioni nei singoli campi d'applicazione della LDis (costruzioni, trasporti pubblici, formazione e perfezionamento, prestazioni, lavoro), la prassi giudiziaria ha finora potuto chiarire soltanto poche questioni di principio. Alcune questioni giuridiche sono state in parte trattate, molte altre restano invece non ancora. In particolare è ancora poco chiara la portata del principio di proporzionalità, cioè della ponderazione tra l'interesse sociale dell'eliminazione degli svantaggi dei disabili e altri interessi. Per i singoli campi d'applicazione possono essere tratte le seguenti conclusioni di fondo:

Costruzioni e impianti

Dei nove casi complessivamente analizzati, sei concernono il settore delle costruzioni: tre di essi sono riferiti a edifici abitativi, uno a uno stabilimento termo-minerale, un altro a un centro ricreativo, l'ultimo a una cappella di pellegrinaggio. Gli altri tre trattano invece questioni di genio civile (una via pedonale, la delimitazione di una strada, l'edificazione di un'area). Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Rapporto tra la LDis e il diritto edilizio cantonale:** secondo il Tribunale federale, la LDis può essere applicata nella sfera di competenza dei Cantoni se il diritto edilizio cantonale lo permette. Eventuali normative cantonali più differenziate sono prioritarie rispetto alla LDis.

■ **Applicabilità della LDis ai complessi residenziali:** nelle sue considerazioni, il Tribunale federale conclude che la LDis non è applicabile a un complesso residenziale i cui singoli edifici sono collegati soltanto da un garage sotterraneo comune raggiungibile attraverso un'entrata e una scala propria che non danno accesso a più di otto unità abitative. Questo complesso non raggiunge infatti il numero minimo di unità abitative richiesto per l'applicabilità delle prescrizioni della legislazione sui disabili. Sullo stesso tema vi è una sentenza analoga di un tribunale cantonale, che, considerato il non raggiungimento del numero minimo prescritto di otto unità abitative, ha deciso la non applicabilità della LDis a un'area edificata con due nuovi immobili abitativi con sei appartamenti ciascuno. Nella letteratura giuridica, questa giurisprudenza è stata criticata come poco attenta alle esigenze dei disabili.

■ **Applicabilità della LDis in caso di ristrutturazione parziale:** il Tribunale federale è giunto alla conclusione che anche le parti di un edificio escluse dalla ristrutturazione possono essere soggette all'obbligo di adeguamento previsto dalla LDis. Questo obbligo è tuttavia applicabile soltanto alle parti escluse dalla ristrutturazione che hanno un rapporto funzionale con le parti che saranno ristrutturate. Anche in questo caso, nella letteratura giuridica la prassi è stata criticata come troppo restrittiva.

■ **Principio della proporzionalità:** in un'altra sentenza, il Tribunale federale ha deciso che, nell'interesse dei ciechi e degli ipovedenti, le zone pedonali devono essere sempre distinte chiaramente, e dappertutto nello stesso modo, dalle zone riservate ai veicoli. Deroghe alla norma SN 521 500, applicabile in virtù del diritto edilizio cantonale, sono possibili – così la Corte suprema – soltanto per «motivi importanti».

■ **Esercizio del diritto soggettivo dopo la procedura cantonale di autorizzazione a costruzione:** un tribunale cantonale ha ritenuto che, contrariamente al tenore inequivocabile della legge, le osservazioni della commissione su adeguamenti eventualmente necessari vadano prese in considerazione anche dopo la conclusione della procedura, se hanno un nesso con l'autorizzazione e se i piani sulla cui base l'autorizzazione è stata rilasciata non sono del tutto corretti. Non è invece stato chiarito se le associazioni abbiano il diritto di intentare un'azione anche dopo la procedura di autorizzazione o se a questo stadio sia lecito soltanto ai singoli adire le vie legali contro svantaggi eventualmente riscontrati in nuove costruzioni o ristrutturazioni.

■ **Diritto di ricorso delle associazioni al di fuori della LDis:** un tribunale ha deciso che, in virtù del diritto amministrativo generale, le associazioni hanno sempre il diritto di ricorrere se l'accesso a una costruzione è impossibile o limitato, a prescindere se i loro assistiti vi si rechino o meno. Determinante è unicamente la presenza o meno di potenziali svantaggi per i disabili.

Trasporti pubblici

Dei tre casi complessivamente analizzati, due concernevano il rifacimento dei marciapiedi in una stazione, il terzo, l'acquisto di nuovi vagoni a due piani da parte delle FFS. Per quanto riguarda i trasporti in autobus, i trasporti aerei, le funivie e la navigazione non vi sono stati, a quanto pare, casi giudiziari.

Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Proporzionalità in caso di rifacimento dei binari:** nodo centrale di entrambi i casi riferiti al rifacimento dei marciapiedi era l'interpretazione del principio della proporzionalità. Dalle due sentenze del Tribunale amministrativo federale emergono i problemi posti dal passaggio da un'infrastruttura ferroviaria non adeguata ai disabili a una adeguata ai disabili. Nel primo caso (Walenstadt), vista la durata di vita delle carrozze, l'adeguamento va effettuato a tappe. Secondo il Tribunale amministrativo federale, durante la fase transitoria è lecito offrire misure compensative per migliorare l'accessibilità. D'altra parte, il Tribunale amministrativo federale ha anche detto chiaramente che con l'avvicinarsi

della scadenza della fase transitoria e soprattutto verso la sua fine l'argomento dell'economicità perde progressivamente importanza. Anche nel secondo caso, che concerne il parziale rialzamento dei marciapiedi in una stazione (Thörishaus) poco frequentata e quindi non molto importante per i disabili, il Tribunale amministrativo federale ricorda che nella ponderazione degli interessi vanno considerati i termini transitori.

■ **Separazione parziale di persone con disabilità:** il Tribunale federale ha pronunciato anche un'importante sentenza sulla questione della separazione parziale in caso di acquisto di nuovi modelli di treno. La Corte suprema ha ritenuto che gli scompartimenti multiuso e le zone di ristorazione con undici posti a sedere supplementari previsti per l'ordinazione di nuovi treni a due piani da parte delle FFS siano sufficienti per evitare l'isolamento illegale delle persone in carrozzella. Per il futuro, resta da vedere quali effetti avrà la giurisprudenza del Tribunale federale sull'accessibilità di altre offerte di viaggio speciali, quali scompartimenti per bambini, scompartimenti del silenzio e scompartimenti business.

Formazione e perfezionamento

Dei 29 casi analizzati, dieci – tutti riferiti ad adeguamenti delle modalità d'esame – concernevano le formazioni postobbligatorie. Negli altri 19 invece sono state trattate questioni dell'integrazione e della concessione di misure pedagogiche speciali nell'istruzione scolastica di base. Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Adeguamento delle modalità d'esame:** la prassi giudiziaria ha già dato contorni molto precisi al diritto all'adeguamento delle modalità d'esame. Se uno studente ha adempiuto i suoi obblighi di cooperazione, ha diritto ad adeguamenti formali che gli consentano di sostenere gli esami senza essere svantaggiato dalla disabilità. Il limite alla compensazione degli svantaggi è costituito dal livello di competenza richiesto, che, così il Tribunale amministrativo federale, non può esserne oggetto in quanto tale.

■ **Istruzione scolastica di base:** cinque sentenze del Tribunale federale hanno concretizzato il diritto costituzionale a un'istruzione scolastica di base sufficiente e priva di discriminazioni, in particolare in relazione ai problemi d'integrazione, al finanziamento e al numero di ore di misure pedagogiche speciali e al finanziamento delle scuole private. Dall'esame complessivo di queste sentenze emerge che la prassi giudiziaria è sempre più orientata all'integrazione.

■ **Diritto a misure pedagogiche speciali:** in un caso che costituisce un importante precedente, il Tribunale federale è giunto alla conclusione che la collettività deve garantire e finanziare integralmente tutte le misure pedagogiche speciali necessarie per il benessere di un bambino. Secondo la Corte suprema, le soluzioni fondate su procedimenti schematici non sono adatte a promuovere in primo luogo il benessere del minore. Non sono quindi ammissibili limitazioni quantitative dell'assistenza.

Prestazioni dello Stato

Dei 24 casi rilevati, soltanto uno concerne il settore delle prestazioni statali in senso stretto, e più precisamente l'obbligo di assumere i costi degli interpreti in lingua dei segni nei procedimenti giudiziari. Nove sono controversie di diritto migratorio, otto delle quali sul livello di integrazione richiesto a persone con disabilità nel quadro dei procedimenti di naturalizzazione. In un caso si tratta del rifiuto di concedere un permesso di soggiorno per la preparazione di un matrimonio. In quattro altri, il tema sono le deduzioni fiscali per disabilità. Inoltre, complessivamente dieci casi concernono il diritto alla sicurezza

sociale: in sette, la controversia è su questioni di diritto delle assicurazioni sociali, in tre sul possibile diritto all'aiuto sociale per oneri dovuti alla disabilità.

Nei casi considerati, nessuna sentenza si pronuncia sul principio della proporzionalità. Resta quindi una certa incertezza sull'estensione degli obblighi d'adeguamento per le prestazioni statali. Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Assunzione dei costi degli interpreti in lingua dei segni:** un tribunale cantonale ha stabilito che il ricorso a un interprete in lingua dei segni non deve causare costi processuali supplementari ai disabili, in quanto questo renderebbe più difficile il loro accesso ai tribunali.

■ **Naturalizzazioni:** alcune decisioni dei tribunali sul diritto di cittadinanza differenziano nei dettagli il significato da attribuire al divieto costituzionale di discriminazione nel quadro dei requisiti per la naturalizzazione. In sostanza, la Corte suprema ha chiarito che nell'applicazione dei criteri legali di naturalizzazione va tenuto conto delle capacità reali dei singoli disabili e che l'adempimento dei pertinenti requisiti va valutato considerando adeguatamente le loro possibilità individuali. Questi principi sono applicabili anche ad altre procedure statali.

■ **Presa in considerazione dei costi dovuti alla disabilità nel calcolo delle imposte e delle prestazioni sociali:** i tribunali hanno differenziato anche il dovere delle autorità di tenere adeguatamente conto dell'aspetto della disabilità nell'esercizio delle proprie funzioni. Nel diritto fiscale, per esempio, hanno dovuto pronunciarsi sulla deducibilità di costi dovuti alla disabilità in determinate situazioni. Inoltre, vi sono state diverse sentenze sul diritto alla presa in considerazione di costi dovuti alla disabilità per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale.

Prestazioni di privati

Soltanto tre decisioni vertevano sul tenore sostanziale della protezione prescritta dal divieto di discriminazione previsto dalla LDis per le prestazioni fornite da privati. Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Ingresso negato per motivi di sicurezza:** la portata del divieto di discriminazione nell'accesso a prestazioni offerte da privati è una questione controversa. In un caso trattato dal Tribunale federale è stato determinante il fatto che il rifiuto del gestore di un cinema di lasciar entrare un disabile in carrozzella era motivato da ragioni di sicurezza e non da un atteggiamento di disprezzo. Secondo l'interpretazione dei giudici, la plausibilità dei dubbi circa la sicurezza è irrilevante. L'unico fattore decisivo è la presenza o (come in questo caso) l'assenza di intenzioni discriminatorie. Nella letteratura giuridica, questa sentenza è ritenuta un errore. Secondo le critiche, il Tribunale federale limiterebbe l'interpretazione dell'articolo 6 LDis e dell'articolo 2 ODis alle situazioni di svantaggio determinate da una motivazione illecita. La sua sentenza non solo ignorerebbe la lettera dell'articolo 2 ODis, secondo cui non è necessaria l'intenzione discriminatoria, ma contraddirebbe lo scopo della LDis.

■ **Assicurazione malattie complementare:** in una sentenza sul rifiuto di concludere un'assicurazione malattie complementare, il Tribunale federale ha osservato che la LDis non prevede obblighi di stipula per gli assicuratori. Secondo i giudici, il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 6 LDis non obbliga i privati a prendere determinate misure di promozione per eliminare svantaggi effettivi delle persone con disabilità né a rinunciare a differenziare tra i clienti. La sentenza mostra la ristrettezza dei limiti previsti dal legislatore all'articolo 6 LDis, che parla solo di «differenza di trattamento particolarmente marcata e grave» da parte di privati.

■ **Assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia:** è infine interessante un caso in cui il Tribunale federale si è pronunciato su una disposizione delle condizioni generali di una compagnia assicurativa che svantaggia i malati psichici. Per le malattie psichiche, infatti, la disposizione prevede una riduzione delle prestazioni dell'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia. Il tribunale ha dato ragione all'attore affetto da infermità psichica e definito la clausola obiettivamente impossibile. Ha così chiarito che gli assicurati affetti da un'infermità psichica e quelli affetti da un'infermità fisica hanno diritto alla stessa copertura dell'assicurazione d'indennità giornaliera in caso di malattia e ne sono esclusi alle stesse condizioni.

Attività lucrativa

Delle tre controversie analizzate, tutte in tema di licenziamento, una era riferita a un rapporto di lavoro con la Confederazione, una a un rapporto di lavoro con un Cantone e una a un rapporto di lavoro con un'impresa privata. Oggetto del riesame giudiziario non era soltanto la LDis. Si trattava anche del dovere di assistenza del datore di lavoro e del dovere di tener conto di un'eventuale disabilità all'atto di rescindere un rapporto di lavoro di diritto pubblico. Sono state affrontate le seguenti questioni giuridiche:

■ **Maggior dovere di assistenza della Confederazione e protezione dal licenziamento:** secondo una sentenza pregiudiziale del Tribunale amministrativo federale, il combinato disposto della parità di trattamento prevista dal diritto del lavoro e della LDis impone una protezione specifica per i salariati con disabilità. Nei confronti degli impiegati disabili, la Confederazione è quindi vincolata a un dovere d'assistenza più esteso e ha in particolare l'obbligo di attuare misure adeguate per occuparli e integrarli. Nelle decisioni concernenti i rapporti di lavoro, deve considerare le «condizioni lavorative e di vita del collaboratore disabile nel loro complesso» e se viola il suo dovere di assistenza con un licenziamento sproporzionato, il ricorrente ha diritto alla prosecuzione del rapporto di lavoro.

■ **Licenziamento di un poliziotto:** la LDis non è applicabile ai rapporti di lavoro cantonali e comunali. In una sentenza cantonale, tuttavia, si ricorda che il divieto di discriminazione sancito dall'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale si applica a tutti i rapporti di lavoro di diritto pubblico. Nel caso specifico, il tribunale ha riconosciuto la legittimità del licenziamento di un poliziotto che aveva perso il lavoro a causa di ripetute assenze per malattia per un totale di 457 giorni.

■ **Licenziamento di un dipendente disabile in un'impresa privata:** la sentenza di un tribunale cantonale sul licenziamento di un dipendente da parte di un'impresa privata mostra chiaramente i limiti della protezione dal licenziamento per i dipendenti con disabilità secondo il diritto del lavoro. Un licenziamento per disabilità è legittimo se la disabilità ostacola considerevolmente la collaborazione nell'azienda. Al contrario dei rapporti di lavoro di diritto pubblico, nei rapporti di lavoro di diritto privato non sono previste, per evitare licenziamenti, né un'estensione del dovere di assistenza del datore di lavoro né una protezione specifica dei disabili. In particolare, al contrario del datore di lavoro pubblico, il datore di lavoro privato non può essere obbligato a prevedere misure contro i licenziamenti che vadano oltre il dovere di assistenza e la protezione della personalità del lavoratore ai sensi dell'articolo 328 CO.

Conclusioni

Nel complesso, a parte poche eccezioni, i tribunali applicano con grande sicurezza le disposizioni della LDis e della legislazione ad essa ispirata e il divieto costituzionale di discriminazione. Una delle eccezioni è la sentenza del Tribunale federale che ha dato ragione al gestore di un cinema che aveva negato l'ingresso a un disabile. Dà adito a critiche anche la prassi piuttosto restrittiva del Tribunale

federale in materia di ristrutturazioni parziali e complessi residenziali. Un problema particolare è costituito dall'interpretazione del principio della proporzionalità. La questione della ponderazione degli interessi in gioco è comune a tutti i settori del campo d'applicazione della LDis, ma con l'avvicinarsi del termine d'attuazione per gli adeguamenti di costruzioni, impianti e veicoli, è particolarmente complessa nel settore dei trasporti pubblici.

In futuro sarà inoltre interessante vedere come gli organi responsabili dell'applicazione del diritto terranno conto della CDPD nell'interpretazione della legislazione sulle pari opportunità dei disabili. Tra i diritti più importanti citiamo, tra gli altri, il diritto alla formazione di livello secondario II, cioè il dovere di garantire un sistema educativo integrativo, il diritto al lavoro e all'educazione, il diritto a una vita indipendente e il diritto all'accesso a impianti aperti e servizi offerti al pubblico.

11 Diritto comparato

Per i settori «attività lucrativa» e «prestazioni di privati», che la LDis disciplina soltanto sommariamente, è stata eseguita un'analisi di diritto comparato degli ordinamenti giuridici di **alcuni Paesi**: Austria, Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti. Questi Stati sono di particolare interesse o perché hanno una lunga esperienza in diritto antidiscriminatorio (Regno Unito, Stati Uniti) o perché, quali Paesi limitrofi, hanno un'influenza rilevante sulla legislazione svizzera (Austria, Francia, Germania). Dall'analisi è emerso che gli ordinamenti giuridici di questi Paesi contemplano disposizioni di diritto materiale e di diritto formale più estese di quelle previste dalla LDis. Si rilevano differenze, da una parte, nella portata dei divieti di discriminazione, nei diritti soggettivi e nelle sanzioni, dall'altra, nella protezione giuridica, nelle procedure e negli strumenti d'esecuzione.

Prestazioni di privati

Nel settore «prestazioni di privati», negli Stati Uniti, nel Regno Unito e in Francia vigono disposizioni di protezione più estese nei seguenti tre ambiti normativi:

■ **Obbligo di procedere ad accomodamenti ragionevoli:** al di là del divieto di discriminazione, i fornitori privati sono tenuti ad attuare misure o accomodamenti ragionevoli o a offrire prestazioni compensative che consentano alle persone con disabilità di fruire senza svantaggi delle loro prestazioni. La normativa è simile a quella prevista dalla LDis per i servizi federali e le imprese titolari di una concessione federale.

Anche con l'introduzione nel diritto svizzero di una normativa analoga, tuttavia, i fornitori di prestazioni privati non sarebbero soggetti agli stessi doveri delle autorità. Si dovrebbe piuttosto tener conto della libertà contrattuale e valutare in ogni singolo caso secondo il principio della proporzionalità se vi siano interessi economici preponderanti rispetto a quelli dei consumatori con disabilità. Un criterio tra molti potrebbe essere per esempio la capacità finanziaria dell'impresa. Da una grande catena di alimentari come Aldi, Coop, Migros o Spar si potrebbero così esigere adeguamenti più estesi che da una piccola o media impresa come un negozio di quartiere o un piccolo ristoratore.

■ **Diritto a indennità illimitate e ad adeguamenti proporzionali:** mentre nel diritto francese la discriminazione è sanzionata penalmente, le legislazioni statunitense e britannica prevedono disposizioni di diritto civile in virtù delle quali si possono chiedere indennità per parecchie migliaia o anche decine di migliaia di dollari o sterline. La LDis prevede un'indennità massima di 5000 franchi. Il diritto statunitense e il diritto britannico, invece, non prevedono alcun limite. Se un tribunale constata che un'impresa, contravvenendo alla legge, ha omesso di procedere agli accomodamenti ragionevoli richiesti, analogamente a quanto avviene in Svizzera per le autorità e le imprese titolari di concessioni federali, vi è un diritto all'eliminazione degli svantaggi. Per contro, sia per il tipo che per la misura delle

sanzioni, vige il principio della proporzionalità, cioè le sanzioni devono essere commisurate alle possibilità dell'impresa.

Anche secondo il diritto costituzionale svizzero andrebbero rispettati i principi della libertà economica e dell'autonomia privata, entrambi vincolanti nel nostro ordinamento giuridico. Pertanto, sia nella fissazione dell'importo dell'indennità per discriminazione secondo la LDis sia in caso di adeguamento delle conseguenze legali (tipo e/o importo) si dovrà sempre tener conto in ogni singolo caso del principio della proporzionalità.

■ **Agevolazione dell'esercizio dei diritti soggettivi mediante procedure facilmente accessibili:** gli ordinamenti giuridici esaminati prevedono una serie di accorgimenti procedurali finalizzati ad agevolare l'esercizio dei diritti soggettivi. In sostanza, **facilitano il compito sotto il profilo probatorio,** rovesciando l'onere della prova quando l'esistenza di una discriminazione sia stata resa verosimile. In questo modo è più facile dimostrare in tribunale eventuali discriminazioni da parte delle imprese. Un effetto negativo potrebbe invece essere la condanna per discriminazione di imprese che non ne hanno commessa alcuna. Casi di questo genere non sono tuttavia ancora stati rilevati. Nei suoi aspetti fondamentali, il disciplinamento dell'onere della prova è paragonabile a quello previsto nel diritto svizzero del lavoro e nella legge federale sulla parità dei sessi. Per l'agevolazione dell'esercizio dei diritti soggettivi è per altro di fondamentale importanza la **facile accessibilità della tutela giuridica**, garantita, in particolare dal diritto britannico, mediante consulenze gratuite specializzate in diritto antidiscriminatorio. Quale alternativa al procedimento giudiziario o a monte di questo vi è inoltre la possibilità di rivolgersi a **organi di mediazione** gratuiti e poco burocratici. Infine, negli Stati Uniti e nel Regno Unito sono previste istituzioni per la composizione delle controversie e una **procura generale con competenze istruttorie** incaricata di indagare d'ufficio su eventuali violazioni delle disposizioni legali.

Attività lucrativa

Al contrario di quanto accade in Svizzera, in tutti gli Stati analizzati il settore «attività lucrativa» è espressamente disciplinato. Sono interessanti in particolare quattro aspetti, che contengono in parte disposizioni di protezione di ampia portata:

■ **Normative esplicite – divieto di discriminazione e obbligo di procedere ad accomodamenti ragionevoli:** tutti gli ordinamenti giuridici analizzati contemplano divieti di discriminare e di svantaggiare i disabili. I divieti valgono in tutte le fasi del rapporto di lavoro, inclusa la procedura di assunzione. Oltre ai divieti, che proibiscono sia la discriminazione diretta che quella indiretta, vi è il dovere di procedere a cosiddetti accomodamenti ragionevoli. Questo significa che i datori di lavoro sono tenuti ad attuare i provvedimenti necessari affinché i loro collaboratori disabili possano svolgere il proprio lavoro senza svantaggi nei confronti dei colleghi.

Le esigenze della protezione dalla discriminazione stabilite per legge negli Stati considerati sono paragonabili a quelle definite dalla LDis per gli impiegati della Confederazione nella misura in cui il diritto federale in materia di personale conformemente all'attuale giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale prevede maggiori obblighi nei confronti dei collaboratori con disabilità. I datori di lavoro privati, invece, in Svizzera non sono espressamente soggetti ad alcuna normativa per la protezione dalla discriminazione. Un adeguamento legislativo che obbligasse esplicitamente anche i datori di lavoro privati ad attuare una più ampia gamma di misure dovrebbe tener conto dell'autonomia privata e della libertà contrattuale delle imprese. Con la conseguenza che si dovrebbe ponderare in ogni singolo caso se vi siano interessi economici che possono essere anteposti a quelli dei lavoratori disabili.

Anche in questo caso, un criterio di valutazione potrebbe essere rappresentato dalle dimensioni e dalla capacità finanziaria dell'impresa.

■ **Diritti soggettivi e sanzioni:** le legislazioni estere analizzate contemplano tutta una serie di diritti soggettivi e sanzioni. Oltre al diritto alla riparazione morale e al risarcimento dei danni, le legislazioni britannica e statunitense prevedono anche cosiddette indennità e sanzioni penali, finalizzate in primo luogo a impedire ai datori di lavoro di discriminare i collaboratori con disabilità. Non sono definiti né limiti superiori né importi massimi. Per altro, tutti gli ordinamenti analizzati sanciscono un diritto all'eliminazione degli svantaggi mediante accomodamenti ragionevoli. Inoltre, nelle legislazioni britannica e statunitense è fissato un diritto alla riassunzione. Per la legislazione tedesca, infine, le persone con gravi disabilità hanno diritto a essere invitate ai colloqui di assunzione.

Nella legislazione svizzera, diritti analoghi non sono espressamente previsti. Tuttavia, la legislazione svizzera sul lavoro prevede il diritto alla riparazione morale e al risarcimento dei danni. Non vi è invece un diritto a essere riassunti e nemmeno un diritto all'eliminazione degli svantaggi, a meno che non coincida con il dovere del datore di lavoro di attuare misure per la protezione della personalità.

■ **Misure a favore dell'esercizio dei diritti soggettivi:** secondo studi di efficacia e stime approfondite di specialisti in materia, negli Stati Uniti e nel Regno Uniti, grazie alla facile accessibilità degli strumenti per l'esercizio dei diritti soggettivi garantita dalla legislazione, le persone con disabilità possono rivolgersi senza dover sostenere eccessivi oneri a **servizi di consulenza e organi di conciliazione o mediazione** che le sostengono nelle ricerca di soluzioni amichevoli con una procedura facilmente accessibile e più veloce e molto meno formale rispetto ai procedimenti giudiziari. Secondo stime di specialisti e rapporti di ONG, sono fondamentali anche i **tribunali specializzati in questioni di discriminazione**, che, oltre a disporre di conoscenze specifiche, godono di grande fiducia. D'altro canto, per rafforzare già alla radice la protezione dei collaboratori disabili dalla discriminazione, tutti gli ordinamenti giuridici analizzati prescrivono alle **imprese** l'istituzione di **appositi servizi di consulenza interni**. Inoltre, soprattutto nelle legislazioni tedesca e austriaca sono stabilite **procedure specifiche da osservare in caso di licenziamento di un collaboratore disabile**. Queste procedure hanno l'obiettivo di evitare licenziamenti. Rivestono infine grande importanza le **disposizioni di diritto procedurale** finalizzate ad agevolare l'esercizio dei diritti soggettivi dinanzi ai tribunali. Le persone con disabilità apprezzano particolarmente l'alleviamento dell'onere della prova.

La LDis non contempla disposizioni esplicite sull'esercizio dei diritti soggettivi. Tuttavia, la legge federale sulla parità dei sessi prevede organi di conciliazione e un alleviamento dell'onere della prova.

■ **Definizione di quote quale misura positiva:** il diritto tedesco e quello austriaco prevedono un **sistema di quote per l'assunzione di persone con disabilità**. A partire da certe dimensioni, le imprese sono tenute a destinare una determinata parte dei loro impieghi a persone con disabilità. Se non raggiungono la quota prescritta, un **sistema bonus-malus** impone loro di versare una tassa di compensazione che sarà utilizzata per promuovere l'integrazione delle persone con disabilità e coprire le perdite finanziarie eventualmente accusate dalle imprese e dai servizi più impegnati nell'integrazione aziendale dei disabili.

La legislazione svizzera non prevede sistemi di quote per l'occupazione di persone con disabilità. Il Parlamento federale ha respinto proposte in tal senso già all'introduzione della LDis e più tardi nel quadro della 6^{a} revisione AI.

12 Conclusioni

Come emerge chiaramente dai capitoli precedenti, una valutazione complessiva dell'efficacia della legge sui disabili (LDis) è pressoché impossibile. Troppo eterogenei i settori in cui è diviso il suo campo d'applicazione, troppo eterogeneo il loro livello di regolamentazione, troppo eterogenee le interazioni tra le disposizioni che li concernono e le pertinenti normative cantonali (e comunali) e altre leggi federali. La LDis è una legge federale, ma in molti settori i Cantoni sono attori decisivi per la sua attuazione. Per questo, dove possibile, sono sempre stati coinvolti nella valutazione. Come già accennato nella definizione dell'oggetto della valutazione, è difficile distinguere chiaramente tra gli effetti diretti della LDis e i suoi effetti indiretti, cioè quelli riconducibili alla sua attuazione in altre leggi che però, in particolare quelle cantonali, possono essere ispirate anche dal pertinente articolo costituzionale.

Va detto subito che non è tanto importante sapere se gli effetti siano riconducibili direttamente o indirettamente alla legge. La **LDis ha ottenuto i migliori risultati nei settori per cui definisce obiettivi precisi** e prevede disciplinamenti concreti. Nell'**importante settore dell'accessibilità fisica**, grazie alla legge sono state rimosse molte barriere e la situazione dei disabili è nettamente migliorata. **Altre barriere**, invece, per esempio nella formazione postobbligatoria, sul mercato del lavoro, nel contesto della partecipazione e accettazione sociale o nell'accesso a offerte ricreative, **non hanno potuto essere ridotte nella stessa misura**. Nella LDis sono tematizzate soltanto in maniera sommaria. Per rispondere alle domande iniziali, nella valutazione sono stati analizzati i campi tematici «Informazione e sensibilizzazione», «Strutture e radicamento istituzionale dell'attuazione», «Attività e output», «Esercizio dei diritti soggettivi», «Outcome ed effetti secondari». Seguendo la stessa struttura tematica, sono riassunte ora ancora una volta le conclusioni della valutazione degli effetti della LDis ed è valutata la situazione dei singoli settori mettendone in luce progressi e lacune.

Informazione e sensibilizzazione

Nei settori disciplinati da disposizioni concrete (costruzioni e trasporti pubblici) la LDis è perlopiù **nota** alle autorità competenti e agli specialisti. Le autorità dei Comuni di piccole e medie dimensioni e i committenti privati, tuttavia, non sempre ne conoscono le prescrizioni. Nei settori meno regolamentati il grado d'informazione è nettamente inferiore. In particolare i fornitori di prestazioni privati sono pressoché all'oscuro dei loro obblighi. Inoltre, finora la LDis è molto poco conosciuta dalla popolazione, incluse le persone con disabilità e i loro familiari. Dai colloqui con gli interessati emerge chiaramente che la percezione della parità dei disabili come un'ovvietà non è ancora molto diffusa. In parte, la carenza d'informazione è ricondotta alla scarsa comprensibilità dei concetti definiti nella legge.

Nel complesso, tuttavia, tra gli attori coinvolti la legge gode di un **grado di accettazione** molto elevato. Più di due terzi delle autorità competenti non ritengono eccessive le prescrizioni della LDis. Tra i proprietari di immobili, gli architetti, gli specialisti di pianificazione e i committenti il grado di accettazione è invece tendenzialmente medio e tra i proprietari di immobili e i committenti piuttosto basso. Nell'ambito delle prestazioni di privati, i valori più bassi sono registrati nel settore alberghiero, tra gli offerenti di attività sportive o ricreative e tra le assicurazioni. Anche il radicamento delle pari opportunità dei disabili e le necessarie **conoscenze tecniche** non sono presenti dappertutto nella stessa misura. I valori più bassi si registrano tra le autorità competenti del livello secondario II del settore educativo, di cui soltanto un terzo dichiara di disporre delle necessarie conoscenze tecniche.

Strutture e radicamento istituzionale dell'attuazione

La LDis punta sull'attuazione d'ufficio nelle strutture ordinarie e sull'esercizio dei diritti soggettivi da parte degli interessati stessi o dalle organizzazioni d'aiuto ai disabili in caso di controversia. Per promuovere l'attuazione della legge sono state accordate soltanto risorse supplementari di minima entità. Al di là dell'istituzione dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) e del dipartimento Parità della nuova associazione mantello Integration Handicap, non è pressoché stata introdotta alcuna vasta struttura decentralizzata di **organi specializzati per le pari opportunità** e in pratica non esistono nemmeno **commissioni extraparlamentari specializzate in materia**. Gli aiuti finanziari dell'UFPD e dell'Ufficio federale dei trasporti, per quanto di modesto importo, hanno tuttavia generato impulsi positivi.

I progressi del radicamento **dell'attuazione della LDis nelle strutture ordinarie** sono diversi secondo i settori del suo campo d'applicazione e i Cantoni. Nel settore delle costruzioni e dei trasporti pubblici è fondamentalmente dato. Nel settore della formazione vi sono state attività pionieristiche, ma l'attuazione sistematica sta cominciando solo adesso. Tra gli uffici federali, molti hanno avuto valutazioni positive, mentre tra i Cantoni e le città vi sono grandi differenze. Le **strutture per la cooperazione** tra gli attori coinvolti nell'attuazione della LDis sono per ora ancora molto settoriali.

Attività e output

Le attività di attuazione sono state svolte in parte sotto forma di misure o progetti specifici e in parte nel contesto degli affari correnti delle strutture ordinarie. Non sono quindi sempre facilmente rilevabili, a maggior ragione poiché, non da ultimo a causa dell'eterogeneità delle competenze, mancano pressoché del tutto dati quantitativi sullo stato dell'attuazione. Le attività rilevate nel quadro della valutazione non costituiscono quindi un elenco esaustivo.

Grazie agli **aiuti finanziari della Confederazione**, tra il 2004 e il 2014 sono stati sostenuti complessivamente 323 progetti, cioè circa la metà di quelli presentati. Nell'arco degli undici anni considerati, sono stati erogati aiuti finanziari per complessivi 16,8 milioni di franchi. L'86 per cento è stato presentato da organizzazioni d'aiuto ai disabili, il 14 per cento da Cantoni (anche da scuole universitarie professionali) e Comuni. Tre quarti dei progetti sussidiati erano dedicati all'integrazione. I temi più frequenti sono stati la formazione, la cultura e la comunicazione.

Nonostante l'assenza di prescrizioni dettagliate della Confederazione in materia, diversi Cantoni hanno integrato in un modo o nell'altro il tema delle pari opportunità nelle loro **strategie in favore dei disabili o nelle pertinenti linee guida**, in misura particolare Neuchâtel, Basilea Città e Basilea Campagna. In molti settori, i primi dieci anni della LDis sono stati caratterizzati dalla **preparazione di basi**, come piani di misure, **norme di attuazione e standard tecnici, linee guida, strumenti e materiale ausiliario per il lavoro** e, in qualche caso, anche **dettagliati piani d'attuazione**. Per singoli settori tematici sono stati elaborati anche **manuali, raccomandazioni, obiettivi e piani generali**.

Nel settore delle costruzioni, l'attuazione quotidiana della LDis nel quadro delle strutture ordinarie si è tradotta in 12 000–15 000 procedure di autorizzazione l'anno, di cui 3000–5000 con la partecipazione dei servizi di consulenza per la costruzione adatta agli andicappati. Secondo l'Ufficio federale dei trasporti, nel **settore dei traporti pubblici** alla fine del 2014 dall'80 al 90 per cento dei **sistemi di comunicazione e dei sistemi di emissione dei biglietti** e il 70 per cento dei treni erano conformi alla LDis. Erano stati adeguati anche la maggior parte degli autobus e circa il 70 per cento dei tram. Per quanto riguarda l'infrastruttura, invece, l'attuazione della LDis è meno avanzata. Alla fine del 2014 era stato adeguato il 50 per cento delle stazioni (pari al 70 % del volume di clienti). I progressi

meno marcati sono stati registrati alle circa 25 000 fermate degli autobus. Dove le persone con disabilità non possono utilizzare autonomamente i trasporti pubblici, sono state in parte attuate **misure compensative**, come l'allestimento del Call Center Handicap delle FFS e dei servizi di assistenza alla mobilità attivi in 168 stazioni d'appoggio, che nel 2014 sono intervenuti in media 350 volte al giorno. Nella formazione postobbligatoria del livello secondario II è aumentato il numero di coloro che hanno seguito una formazione integrata e sono state attuate più misure concrete per la compensazione degli svantaggi. Va tuttavia precisato che i dati quantitativi in proposito sono pressoché inesistenti. In molti altri settori non è disponibile alcun quadro delle migliorie apportate.

L'**articolo 5 LDis** prescrive che i **Cantoni** adottino provvedimenti per impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi delle persone con disabilità. Le singole autorità, tuttavia, possono agire soltanto nel quadro dei loro incarichi politici, delle loro competenze e dei crediti di cui dispongono. Nell'analisi della prassi degli ultimi dieci anni si constatano grosse differenze tra le singole autorità. Sono stati riscontrati sia gestioni proattive e rivolte al futuro che comportamenti meramente reattivi, se non difensivi. Per l'attuazione di progetti innovativi è stata spesso decisiva la compresenza di singole cerchie all'interno e all'esterno dell'amministrazione e del sostegno del governo competente. Grande importanza hanno rivestito anche i suggerimenti delle conferenze regionali per le persone disabili e la loro regolare consultazione.

I competenti **servizi dell'Amministrazione federale** non hanno tenuto un comportamento uniforme. In diversi uffici si è certamente svolto un lavoro decisivo. È però anche accaduto che nello stesso ufficio una divisione partecipasse attivamente ai lavori d'attuazione e altre li frenassero. Ed è anche accaduto che uffici tentassero di delegare all'UFPD il più possibile i loro compiti. In tutti gli uffici federali interessati dalla valutazione, tuttavia, negli ultimi dieci anni l'atteggiamento nei confronti delle pari opportunità delle persone con disabilità si è evoluto in positivo.

Finora, il **monitoraggio dell'attuazione** è sostanzialmente limitato al sistema di indicatori sviluppato dall'Ufficio federale di statistica (UST) per valutare la situazione dei disabili. Quali **elementi decisivi per il successo o l'insuccesso** sono spesso citate singole persone. Questo significa che il tema non è ancora radicato nel sistema in modo molto capillare. La maggioranza delle organizzazioni d'aiuto ai disabili e delle autorità non ritengono che la LDis possa essere fonte di un **eccesso di regolamentazione**. Tra le difficoltà, circa la metà delle autorità cita gli elevati costi generati degli adeguamenti, in particolare nel settore dei trasporti pubblici e in parte in quello delle costruzioni.

Tra le attività di attuazione vanno considerate anche le **modifiche legislative** indotte dalla LDis. Il perseguimento della parità dei disabili è stato introdotto in diverse leggi federali e ha permesso la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Ciò nonostante, nell'elaborazione di nuove leggi e revisioni non si è sempre tenuto conto delle esigenze delle persone con disabilità. L'UFPD, che avrebbe potuto apportare il suo know-how in materia, è ben lungi dall'essere sempre stato coinvolto. **Dodici Cantoni** hanno emanato **disposizioni costituzionali** che obbligano Cantone e Comuni ad attuare misure per la parità delle persone con disabilità. **Altri cinque** hanno introdotto **normative** generali **a livello di legge**. Quasi tutti i Cantoni hanno adeguato il diritto edilizio, qualche volta tuttavia a detrimento di normative più favorevoli ai disabili nel settore della costruzione di alloggi. Poco meno della metà dei Cantoni ha introdotto disposizioni nel diritto in materia di formazione. Sei hanno adottato determinati disciplinamenti nel diritto del personale. Nel settore delle prestazioni statali, quattro Cantoni si sono esplicitamente obbligati ad una fornitura di prestazioni attenta alle esigenze dei disabili. Anche a livello cantonale, tuttavia, si deve constatare che non si tiene sistematicamente conto delle esigenze delle persone con disabilità.

Esercizio dei diritti soggettivi

La metà abbondante delle organizzazioni e dei servizi specializzati interpellati ritiene che la **protezione** garantita dalle disposizioni della LDis alle persone con disabilità sia sufficiente, un terzo invece la considera tendenzialmente insufficiente. Nelle risposte, tuttavia, le valutazioni sono fortemente differenziate secondo il tipo di disabilità. La protezione delle persone con disabilità motorie o visive è ritenuta molto buona, mentre sono bassi i voti assegnati alla protezione dei disabili con difficoltà d'apprendimento, malattie croniche e, soprattutto, infermità psichiche. Sui **diritti soggettivi e gli strumenti di risoluzione delle controversie** previsti dalla LDis, gli interpellati si esprimono perlopiù in maniera critica. Soltanto una minoranza pensa che la legge sui disabili consenta di risolvere in maniera soddisfacente la maggior parte dei conflitti. I risultati del divieto di svantaggiare i disabili sono prevalentemente ritenuti buoni nel contesto dei trasporti pubblici e della mobilità negli spazi pubblici, ma soltanto appena sufficienti per quanto riguarda le costruzioni accessibili al pubblico, gli immobili d'abitazione, gli edifici con posti di lavoro e i servizi statali. La protezione dalla discriminazione è giudicata insufficiente per le prestazioni di privati.

Non vi sono dati consolidati sulla misura in cui i divieti di svantaggiare e discriminare sono osservati nella prassi. Ne sono tuttavia indizio la frequenza, i temi e la trattazione delle **controversie** in materia. Nel complesso, quattro quinti delle organizzazioni e dei servizi specializzati interpellati si sono trovati confrontati a controversie su svantaggi o discriminazioni ai sensi della LDis. I più sollecitati sono stati i servizi di consulenza per la costruzione. Oggetto di conflitto sono spesso stati i trasporti pubblici e le costruzioni, ma anche aspetti del sistema educativo o prestazioni dello Stato o di privati. Le soluzioni più frequenti sono state di gran lunga quelle informali o le decisioni di autorità (p. es. condizioni poste nella procedura d'autorizzazione a costruire). Va tuttavia sottolineato che la disponibilità a negoziare è strettamente legata alla possibilità di un procedimento giudiziario. Due quinti degli interpellati si sono occupati anche di casi in cui si è deciso di non intervenire, concernenti perlopiù offerte di privati ai quali non è possibile imporre adeguamenti in virtù della LDis.

Sono stati rilevati soltanto **71 casi giudiziari**, tra cui **dodici tra ricorsi e azioni di associazioni**. I procedimenti si sono svolti in parte attraverso più istanze. In quasi la metà dei casi i processi si sono conclusi con il completo o parziale accoglimento delle richieste dei disabili. Gli interpellati concordano nel ritenere che **il ricorso alle vie legali sia frenato** dalla scarsa conoscenza dei propri diritti, dagli oneri comportati, nonostante la loro gratuità, dai lunghi procedimenti e dalla consapevolezza che, soprattutto nel settore delle prestazioni di privati, spesso vi siano poche speranze di ottenere qualcosa. Mancano meccanismi di soluzione delle controversie facilmente accessibili e poco burocratici a monte delle procedure giudiziarie. Secondo dichiarazioni provenienti dai loro ambienti, inoltre, le organizzazioni di aiuto ai disabili farebbero un uso prudente del ricorso non da ultimo per timore di incrinare i rapporti con finanziatori pubblici e donatori. Si sentirebbero cioè costantemente confrontate a un dilemma. Anche secondo le autorità si è fatto troppo affidamento su ricorsi e azioni legali e si è tralasciato di promuovere e finanziare adeguatamente il radicamento e l'attuazione quotidiana della LDis nelle strutture ordinarie, cosa che invece sarebbe importante, in quanto i meccanismi di attuazione fondati sulla cooperazione quotidiana spesso permettono progressi più rapidi.

Outcome ed effetti secondari

La grande maggioranza degli interpellati ritiene la LDis fondamentalmente **efficace** e la considera un importante strumento di lavoro. Riconosce inoltre che è grazie alla LDis se oggi esistono servizi e strutture che si occupano del tema e se le esigenze delle persone con disabilità sono tenute in maggior considerazione rispetto a diesi anni fa. Per contro, l'approccio delle pari opportunità non è stato

finora esteso anche alla politica della vecchiaia, nonostante le limitazioni dovute all'età rientrino anch'esse nel concetto di disabilità. **Lacune e problemi materiali** sono segnalati nel settore della **formazione professionale**: secondo gli interpellati, nemmeno la LDis è in grado di garantire che i disabili possano seguire una formazione confacente alle loro capacità. Due terzi delle organizzazioni d'aiuto ai disabili e dei servizi specializzati e una buona metà delle autorità interpellate vedono un'ulteriore carenza della LDis nella sua non applicabilità ai **rapporti di lavoro di diritto privato**.

Per molti interpellati, al di là del miglioramento dell'accessibilità fisica, la LDis è stata efficace soprattutto come **segnale** – come segnale di una nuova politica in favore dei disabili. Le relativizzazioni di coloro che ne danno un giudizio sostanzialmente positivo sono infatti spesso riferite alla mancanza di concretizzazione e carattere vincolante. All'introduzione della LDis **si temevano** costi d'attuazione elevati e una valanga di processi. Ebbene, nel settore delle costruzioni in molti casi basta una buona pianificazione per contenere i costi. Il problema è dunque essenzialmente limitato ai trasporti pubblici. Quanto alla valanga di processi, non s'è vista.

Nel complesso, gli interpellati concordano che la **parità** dei disabili non è stata ancora realizzata in nessun ambito della vita. Molti però ritengono che negli ultimi dieci anni vi siano stati **sviluppi positivi**, anche se non per tutti i tipi di disabilità. In particolare sulla situazione dei disabili psichici la LDis non ha avuto pressoché effetto. Tuttavia, si può constatare che in molti settori ha avuto luogo una sensibilizzazione e che diversi ambienti specializzati e autorità hanno cominciato a riflettere seriamente sull'argomento

In conclusione, si può affermare che in futuro non saranno più necessariamente le barriere fisiche a impossibilitare la parità delle persone con disabilità, ma piuttosto gli ostacoli che ne rendono difficile l'accesso a una formazione adeguata, al mondo del lavoro, al riconoscimento sociale e alla partecipazione. Tutti settori altrettanto importanti per poter condurre una vita autodeterminata, libera e realizzata. Un'eventuale revisione della LDis dovrebbe tenerne conto. Una legge, tuttavia, non può bastare da sola a raggiungere questi traguardi. Per portare a compimento la virata verso una politica in favore dei disabili improntata alla parità, all'inclusione e alla partecipazione sono necessari una volontà politica e l'elaborazione di una strategia a tutto campo da parte di Confederazione, Cantoni e Comuni con la collaborazione di tutte le persone e le organizzazioni interessate o coinvolte.

Apprezzamento riassuntivo della situazione nei singoli settori tematici

Per sua natura, il quadro complessivo non permette di distinguere sempre chiaramente le grandi differenze tra i singoli settori tematici. In quanto legge incentrata sull'accessibilità fisica, la LDis, disciplinando le costruzioni e gli impianti e i trasporti pubblici molto più concretamente di altri settori, ha promosso in misura molto disomogenea le pari opportunità dei disabili.

La **politica in favore dei disabili in senso stretto** praticata già precedentemente dai Cantoni (strutture per disabili, scolarizzazione speciale ecc.) non è ancora stata coerentemente incanalata in una politica di contesto finalizzata all'inclusione e alle pari opportunità, se non in singoli Cantoni. In molti punti emerge tuttavia che non solo la parità dei disabili, originariamente intesa come complemento parallelo, ha modificato molto più profondamente di quanto previsto le forme di alloggio, educazione, occupazione e, in una parola, la vita, ma che il nuovo approccio finalizzato a una maggiore integrazione, all'autodeterminazione e alla partecipazione sociale ha anche creato un gran numero di interfacce. Si tratta quindi di superare la coesistenza parallela, che in molti Cantoni si riflette anche nelle strutture, e di passare a una maggiore cooperazione, a un maggior coordinamento e a strategie più partecipative.

I maggiori progressi, di cui beneficiano soprattutto le persone con disabilità motorie o sensoriali, si registrano senza dubbio nei **trasporti pubblici**, per i quali sono stati fissati termini d'attuazione e molte competenze sono concentrate a livello federale. Ma anche nel **settore delle costruzioni e degli impianti** l'assenza di barriere è divenuta più ovvia, soprattutto nel genio civile, cui compete la realizzazione di spazi pubblici accessibili a tutti. In questi settori la parità delle persone con disabilità è già molto più vicina. L'attuazione non è tuttavia conclusa da nessuna parte e accanto ai successi si registrano sempre anche problemi. Ma va osservato che i problemi sono sempre meno oggetto di timori e aspettative e sempre più argomento di discussioni concrete alla ricerca di soluzioni. L'oggettivizzazione del tema, e con essa la sua accresciuta ovvietà, sembrano essere strettamente correlate al chiaro quadro giuridico che disciplina questi due settori.

La LDis ha smosso le acque anche nel settore della **formazione postobbligatoria di livello secondario II**. Anche se i progressi sono stati nettamente inferiori a quelli registrati per le costruzioni e i trasporti pubblici, sono tuttavia state gettate importanti fondamenta con l'elaborazione di basi per l'attuazione concreta dell'inclusione delle persone disabili. Il concetto di compensazione degli svantaggi si è imposto e sono in corso diversi interessanti progetti pilota che raccolgono esperienze al di là dei singoli casi. L'attuazione della formazione postobbligatoria integrata intesa come compito naturale delle strutture ordinarie è però ancora agli inizi. E vi sono anche delle resistenze, forse dovute al fatto che anche persone con disabilità psichiche o difficoltà d'apprendimento difficilmente riconoscibili dai profani possono beneficiare delle misure offerte. Inoltre, vi sono lacune nel passaggio dalla scuola di base alla formazione postobbligatoria e per le persone con scarse possibilità sul mercato del lavoro.

Resta un grosso problema il **settore del lavoro**, che però rientra nel campo d'applicazione della LDis soltanto per gli impieghi offerti dalla Confederazione e non era pertanto un oggetto prioritario della valutazione. Ciò nonostante gli interpellati e gli esperti hanno affrontato più volte l'argomento. In particolare, persone con disabilità diverse da quelle motorie o sensoriali hanno ricondotto alla non applicabilità della LDis al mondo del lavoro la totale ininfluenza degli sforzi profusi per le pari opportunità dei disabili sulla loro vita personale. Anche molti esperti hanno sottolineato la necessità d'intervenire già sull'accessibilità del lavoro. In questo settore, la LDis ha tuttalpiù avuto l'effetto di segnalare che la parità va richiesta dappertutto e che non può essere disciplinata per legge in determinati campi e completamente ignorata in altri, altrettanto importanti.

Dall'entrata in vigore della LDis, l'accessibilità delle **prestazioni statali** è migliorata, ma è ancora lungi dall'essere un'ovvietà. Per quanto riguarda le **prestazioni di privati**, la LDis prescrive soltanto di non discriminare in maniera marcata le persone disabili, il che secondo l'attuale prassi giudiziaria presuppone l'intenzionalità. Ad essere consapevoli del tema sono soprattutto esercizi che devono adempiere anche requisiti edilizi, come negozi o ristoranti. Nella valutazione, la situazione nel settore delle prestazioni di privati è giudicata sostanzialmente immutata. In effetti, accanto al mondo del lavoro le prestazioni di privati sono il secondo settore in cui, anche stando alle interviste con gli interessati, le disposizioni legali non alleviano pressoché in alcuna misura i problemi quotidiani delle persone disabili. Nella realtà l'esclusione dei disabili spesso non è causata da comportamenti consapevolmente e marcatamente discriminatori, ma da meccanismi più sottili e indiretti. Anche se una modifica che permetterebbe la fruizione del servizio può essere apportata con oneri minimi, i disabili non hanno il diritto di richiederla. Non solo: non hanno nemmeno il diritto di pretendere l'eliminazione di una discriminazione riconosciuta in tribunale. Hanno solo diritto ad un indennità di al massimo 5000 franchi. Nella realtà, questo significa che per i disabili è praticamente impossibile difendersi contro gli svantaggi cui sono confrontati nel settore delle prestazioni di privati.

In conclusione, si può affermare che la LDis ha determinato un netto miglioramento della situazione dei disabili nell'importante settore dell'accessibilità fisica di costruzioni, impianti e trasporti pubblici, anche se la parità non è ancora raggiunta e restano da risolvere alcuni problemi isolati di attuazione. In altri settori, è stata un segnale largamente recepito e sempre più seguito, per esempio nel settore delle formazioni postobbligatorie. In alcuni settori in cui gli svantaggi delle persone disabili sono altrettanto rilevanti, invece, non ha praticamente avuto alcun effetto concreto. È il caso della stigmatizzazione sociale dei disabili (che non è per nulla diminuita), dei servizi offerti da privati (che disciplina soltanto sommariamente) e del mondo del lavoro (che, ad eccezione degli impieghi offerti dalla Confederazione, non disciplina affatto). Una politica in favore dei disabili a tutto campo dovrebbe affrontare anche questi problemi d'accesso.

Le lacune rilevate nella valutazione e i miglioramenti proposti per lo sviluppo e l'attuazione della legge sui disabili sono riassunte nel capitolo seguente.

13 Necessità e possibilità d'intervento

I risultati dell'analisi indicano che l'efficacia della legge sui disabili è suscettibile di ottimizzazioni. Nella valutazione si tiene conto anche del fatto che la Svizzera ha ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, impegnandosi così ad «assicurare e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo basate sulla disabilità» (art. 4 cpv. 1). Necessità e possibilità d'intervento sussistono in particolare negli ambiti seguenti:

13.1 Informazione e sensibilizzazione

1 Misure di sensibilizzazione di ampia portata

La LDis non è stata in grado di risolvere il problema della stigmatizzazione sociale delle persone con disabilità, né tantomeno ha potuto creare una consapevolezza generale del diritto alle pari opportunità delle persone disabili. La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ratificata dalla Svizzera chiede agli Stati parte di impegnarsi attivamente in questo ambito.

Una politica in favore delle persone disabili orientata al coinvolgimento e alle pari opportunità e che lotti contro le stigmatizzazioni deve essere radicata nella consapevolezza sociale anche sul piano della comunicazione.

2 Migliorare la conoscenza dei propri diritti da parte dei diretti interessati

Ad avere una scarsa conoscenza dei propri diritti sono in particolare anche i gruppi e le persone che non si considerano «disabili». Ad esempio, si è rivelato poco conosciuto il diritto ad appropriate prestazioni di adeguamento e a misure di compensazione degli svantaggi nei percorsi di formazione postobbligatoria.

È pertanto imprescindibile non soltanto un'informazione diretta al di là dei limiti della disabilità classicamente intesa, bensì anche il perfezionamento professionale degli specialisti che operano a stretto contatto con i diretti interessati affinché possano fornire loro una consulenza adeguata.

3 Sensibilizzazione e formazione delle autorità competenti, degli specialisti e dei privati soggetti alla legge

In singoli ambiti la LDis non deve essere sempre attuata soltanto da specialisti, bensì anche d'ufficio. Tuttavia, gli organi competenti non ne sono sempre consapevoli. La concretizzazione dei contenuti della LDis richiede inoltre conoscenze tecnico-specialistiche di cui le autorità non necessariamente dispongono. Può inoltre costituire un problema se anche altre categorie di specialisti coinvolti oppure privati (p. es. i fornitori di prestazioni) o le aziende di tirocinio dispongono di conoscenze insufficienti.

È pertanto necessario un lavoro d'informazione mirato e di utilità pratica. Oltre al perfezionamento professionale è importante anche un'integrazione vincolante di questa tematica nelle formazioni specialistiche.

4 Ridefinizione dei concetti

I concetti utilizzati nella LDis risultano di difficile comprensione. I diversi concetti di svantaggio e di discriminazione (ai sensi della LDis e della Costituzione federale) generano confusione. Ad oggi anche il concetto di disabilità in senso lato definito dalla LDis non si è ancora affermato.

Un aiuto alla semplificazione e alla concretizzazione dei concetti legali è fornito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Inoltre, la LDis dovrebbe essere disponibile anche in linguaggio semplificato.

13.2 Radicamento strutturale ed esercizio dei diritti soggettivi

5 Integrazione della LDis in una strategia globale della politica a favore dei disabili

Il divieto di svantaggiare e di discriminare i disabili e le misure di promozione previste dalla LDis non sono sufficienti per rimuovere gli ostacoli strutturali che rendono impossibile alle persone con disabilità partecipare in modo paritario e autodeterminato alla vita sociale, coltivare contatti sociali, seguire una formazione e un perfezionamento, esercitare un'attività lucrativa e usufruire senza barriere di prestazioni statali, nonché di beni e servizi di privati. Per l'auspicato cambiamento di paradigma manca tuttavia una strategia globale coerente in cui possano inserirsi efficacemente le disposizioni della LDis.

Una strategia globale dovrebbe fissare obiettivi concreti in tutti gli ambiti definiti dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e stabilire le scadenze e le misure organizzative per la loro attuazione. La strategia dovrebbe inoltre contribuire a risolvere i problemi di interfaccia. Si raccomanda infine di procedere ad un'analisi approfondita delle possibilità di integrare in altre leggi disposizioni sulla promozione delle pari opportunità dei disabili.

6 Potenziamento delle strutture di attuazione nei Cantoni e nelle città

Ai sensi della LDis i Cantoni sono tenuti ad attuare nel loro ambito di attività misure per promuovere le pari opportunità dei disabili. Con l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità i Cantoni devono inoltre assumersi maggiori compiti di coordinamento e di consulenza. I servizi specializzati nelle pari opportunità sono tuttavia pochi e anche all'interno delle autorità preposte spesso non sono definite le persone responsabili dell'attuazione.

Creazione di responsabilità vincolanti, costituzione del know-how necessario e istituzione di servizi di coordinamento e servizi specializzati.

7 Istituzione di servizi di assistenza negli istituti di formazione e nelle aziende

Negli istituti di formazione postobbligatoria mancano servizi di assistenza per persone disabili. Poiché, fatta eccezione per i rapporti di lavoro della Confederazione, non trova applicazione nel settore dell'impiego, la LDis non può proporre servizi di assistenza nelle aziende. Come emerge dal diritto comparato, molti Paesi prescrivono invece servizi di assistenza nelle aziende che negli enti pubblici.

È importante che istituti di formazione e aziende definiscano le competenze interne in questo ambito e sostengano gli apprendisti e gli impiegati mediante servizi di assistenza.

8 Potenziamento degli strumenti in grado di produrre miglioramenti strutturali

La LDis punta sull'attuazione d'ufficio all'interno delle strutture ordinarie e, in caso di controversia, sull'esercizio dei diritti soggettivi da parte dei diretti interessati e delle organizzazioni di aiuto ai disabili tramite il ricorso alle vie legali. Per promuovere l'attuazione della legge sono state tuttavia stanziate soltanto risorse supplementari minime. Al contempo il numero relativamente esiguo di procedimenti giudiziari indica che nella realtà le sentenze dei tribunali non costituiscono l'unica via per portare avanti l'attuazione della LDis.

Appare pertanto opportuno ampliare le strutture di attuazione specifiche non limitate alle controversie potenziando l'Ufficio *federale per le pari opportunità delle persone con disabilità, valutando l'opportunità di un organo di mediazione (ombudsman) specializzato che si occupi dei problemi siste-*

matici sollevati dai ricorsi e istituendo una commissione federale extraparlamentare per le pari opportunità delle persone con disabilità in cui siano adeguatamente rappresentati i diretti interessati.

9 Agevolazione dell'accesso dei diretti interessati al sistema giudiziario e migliori strumenti per l'esercizio dei diritti soggettivi

Nonostante la gratuità dei procedimenti, per i diretti interessati risulta spesso troppo complesso e lungo, ma anche poco promettente avviare un procedimento giudiziario per far valere i propri diritti. Il diritto di ricorso e di azione delle associazioni non è applicabile a tutti gli ambiti della LDis e viene peraltro utilizzato dalle organizzazioni di aiuto ai disabili soltanto in modo prudente in considerazione dei conflitti di interesse con i loro finanziatori.

L'accesso al diritto può essere agevolato in modo determinante attraverso servizi di assistenza o di mediazione (ombudsman) a bassa soglia specializzati in diversi ambiti, nonché attraverso servizi di conciliazione e procedimenti di mediazione ad hoc. L'accesso al sistema giudiziario potrebbe essere anche migliorato estendendo il diritto di ricorso e di azione delle associazioni a tutti gli ambiti della LDis o introducendo un diritto di ricorso e di azione per le autorità. Un'ulteriore possibilità è costituita dall'alleviamento dell'onere della prova e dall'inserimento del principio istruttorio nella LDis.

10 Correzione dei disincentivi nel diritto delle assicurazioni sociali e private

Le assicurazioni di indennità giornaliera in caso di malattia stipulate dai datori di lavoro non accettano in molti casi le persone affette da malattie croniche e le persone disabili in caso di assunzione di persone disabili con frequenti assenze per motivi di salute aumentano i premi per l'intera azienda. Se i datori di lavoro scelgono dunque di non licenziare le persone con problemi di salute, devono farsi carico di costi supplementari. Senza una correzione di questi disincentivi potrebbe risultare difficile conseguire una maggiore integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro.

È necessario rimuovere questi disincentivi nel diritto delle assicurazioni sociali e private.

13.3 Miglioramenti in fase di esecuzione

11 Allestimento di un sistema di monitoraggio e controlli vincolanti dell'attuazione

Soltanto se l'attuazione della LDis sarà costantemente verificata attraverso un apposito sistema di monitoraggio, sarà possibile fissarne in una strategia globale obiettivi concreti di cui si potrà valutare il grado di raggiungimento sulla base di indicatori misurabili. In diversi settori mancano inoltre controlli sull'attuazione concreta.

Si propone quindi l'allestimento di un sistema di monitoraggio dell'attuazione della LDis, il controllo vincolante dell'assenza di barriere nel quadro delle procedure di autorizzazione a costruire e controlli sistematici anche al momento del collaudo di costruzioni, delle misure attuate nel settore dei trasporti pubblici e dei siti Internet.

12 Risoluzione delle difficoltà ad attuare puntualmente gli adeguamenti infrastrutturali previsti per i trasporti pubblici

Nonostante i termini vincolanti stabiliti per l'attuazione, attualmente i fondi necessari per realizzare gli adeguamenti infrastrutturali richiesti non vengono messi a disposizione. Anche se il finanziamento è garantito, per motivi logistici non è più possibile terminare gli adeguamenti previsti entro la fine del 2023. Resta inoltre irrisolto il problema tecnico dell'impossibilità di adeguare le circa 150 stazioni ubicate in curva.

Urge una soluzione ai problemi di finanziamento. A tale riguardo, sono chiamati in causa in primis la Confederazione e l'Ufficio federale dei trasporti (UFT). A quest'ultimo spetta anche il compito di gestire attivamente la puntualità dell'attuazione della LDis in ambito ferroviario. Per quanto concerne la netta accelerazione necessaria per gli adeguamenti alle fermate degli autobus, ad essere chiamate in causa sono le autorità cantonali e comunali del genio civile.

13 Incertezze nel passaggio dalla scuola a una formazione postobbligatoria del livello secondario II

Secondo il parere concorde degli specialisti coinvolti, la situazione dei giovani con disabilità che necessitano di assistenza nella scelta o nella preparazione di un'attività professionale è oggi difficile, il che mette a rischio l'accesso paritario a una formazione postobbligatoria. Sebbene in alcuni Cantoni siano presenti offerte transitorie di pedagogia specializzata, è tuttavia poco chiaro quali di queste siano accessibili ai giovani con disabilità che hanno ricevuto una formazione scolastica integrata. Spesso, infatti, le offerte transitorie ordinarie non sono orientate alle loro esigenze. Sia la consulenza professionale AI che quella ordinaria sono chiamate ad affrontare nuove sfide a seguito dei cambiamenti radicali in atto. Mancano stage di orientamento professionale, e per i giovani con disabilità la ricerca di posti di tirocinio è particolarmente difficoltosa. Le aziende di tirocinio vengono assistite in misura insufficiente nella gestione degli apprendisti con disabilità. I provvedimenti previsti dalla legge sulla formazione professionale per gli apprendisti con disabilità vengono raramente attivati. Numerosi istituti di formazione del settore postobbligatorio denotano peraltro una scarsa conoscenza delle possibilità di adeguamento e delle misure di compensazione degli svantaggi. La situazione è particolarmente difficoltosa per le persone a cui l'AI, ritenendole prive di possibilità sul mercato del lavoro primario, finanzia soltanto un anno di formazione. Per migliorare le cose, si può intervenire nei modi seguenti:

13.1 Consulenza professionale adeguata al bisogno, stage di orientamento professionale e offerte transitorie

L'istruzione integrativa non deve interrompersi dopo la conclusione della scuola dell'obbligo. Tutti gli attori coinvolti nel passaggio fondamentale dalla scuola a una formazione postobbligatoria devono essere in grado di fare fronte ai loro nuovi compiti. È importante coinvolgere anche le aziende di tirocinio.

13.2 Attuazione sistematica delle misure di compensazione degli svantaggi

Nell'ambito della formazione professionale, il tema centrale è costituito dall'attuazione della raccomandazione della Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale (CSFP). Laddove non siano già presenti, direttive analoghe devono essere formulate dalle autorità cantonali responsabili delle scuole medie. È inoltre necessario offrire adeguati corsi in materia alle direzioni scolastiche, al corpo docente e ai responsabili per la formazione delle aziende di tirocinio.

13.3 Sostegno adeguato al bisogno per le aziende di tirocinio

Vanno allestite offerte di sostegno a bassa soglia al fine di incentivare le aziende di tirocinio ad assumere giovani con maggior bisogno di assistenza.

13.4 Valutazione dell'opportunità di un programma federale per le pari opportunità delle persone con disabilità nelle formazioni postobbligatorie

L'integrazione dei giovani con disabilità nel settore della formazione postobbligatoria è una sfida di primaria importanza sulla via verso le pari opportunità dei disabili e un passo decisivo per la loro successiva integrazione nel mercato del lavoro e per una vita indipendente e autonoma. Nella struttura

federale del sistema educativo svizzero, tuttavia, lo scambio di informazioni sui provvedimenti riusciti e gli ostacoli incontrati non è automatico. In un simile contesto, un programma federale per le pari opportunità promette di avviare un processo di apprendimento più sistematico e, con lo stanziamento di ulteriori mezzi finanziari, infondere il coraggio necessario per battere nuove strade. Analoghi programmi per le pari opportunità tra uomo e donna attuati nell'ambito delle scuole universitarie si sono rivelati potenti catalizzatori.

13.4 Lacune nella protezione giuridica

14 Promozione dell'adeguamento delle costruzioni esistenti

Per le costruzioni già esistenti, l'obbligo di procedere ad adeguamenti alle esigenze dei disabili è limitato ai rinnovi e alle ristrutturazioni soggetti ad autorizzazione. In caso di ristrutturazioni parziali, l'obbligo è applicabile praticamente solo alla parte ristrutturata.

Per la promozione dell'adeguamento delle costruzioni esistenti alle esigenze dei disabili, impulsi significativi potrebbero essere apportati dal progetto di ricerca di Pro Infirmis attualmente in corso. Analogamente a quanto avviene per i trasporti pubblici, appare inoltre opportuna la definizione di un termine per l'attuazione di adeguamenti appropriati a edifici accessibili al pubblico o con più di 50 posti di lavoro.

15 Creazione di più spazi abitativi accessibili senza barriere

Nell'ambito dell'edilizia residenziale la LDis non ha comportato miglioramenti di particolare rilievo per le persone a mobilità ridotta. La soglia minima prevista è infatti elevata. A ciò si aggiunge che, secondo la giurisprudenza, la legge è praticamente inapplicabile ai complessi residenziali. Inoltre, nella LDis è garantito esplicitamente soltanto che gli alloggi siano accessibili senza barriere, non che debbano essere adeguabili alle esigenze delle persone disabili.

Come già avviene nella norma SIA 500, l'adattabilità degli alloggi dovrebbe essere sancita in modo esplicito anche nella LDis. Negli edifici di nuova costruzione, questa misura è peraltro realizzabile senza conseguenze sui costi. Poiché le condizioni edilizie variano molto da regione a regione, è inoltre opportuno valutare se, in luogo di una soglia minima concreta, non debba essere piuttosto fissato l'obiettivo della creazione di una determinata quota di alloggi senza barriere, che i singoli Cantoni possono poi perseguire conformemente alle proprie condizioni.

16 Disposizioni sulla mobilità delle persone che non sono in grado di raggiungere autonomamente le fermate dei mezzi pubblici

La migliore accessibilità dei trasporti pubblici richiesta dalla LDis è incentrato sulle persone in grado di raggiungere le fermate in modo autonomo. Poiché l'attuazione non è ancora ultimata, attualmente le aziende dei trasporti pubblici contribuiscono sostanziosamente a finanziare servizi di trasporto di cui fruiscono anche i disabili che non sono in grado di coprire autonomamente il tragitto da casa a una fermata dei mezzi pubblici. Una volta raggiunta la completa accessibilità dei trasporti pubblici, tuttavia , questi finanziamenti verranno meno. Nella LDis non è specificato chi a questo punto sarà competente per la mobilità delle persone non in grado di raggiungere autonomamente i mezzi pubblici e quale diritto alla mobilità viene loro riconosciuto.

Il diritto alla mobilità deve essere sancito nella LDis. Sulla base di questo principio, potranno poi essere chiarite anche le competenze e definite le relative offerte.

17 Mancata promozione delle pari opportunità per i disabili nella vita lavorativa

I problemi che le persone con disabilità hanno sul mercato del lavoro sono determinanti per la loro possibilità di condurre una vita autonoma. Non essendo applicabile alla vita lavorativa (fatta eccezione per la Confederazione), la LDis non apporta alcun aiuto concreto alla soluzione di questi problemi. A differenza della Svizzera, tutti i Paesi analizzati nel raffronto degli ordinamenti giuridici prevedono disposizioni in materia di pari opportunità nella vita professionale. Hanno inoltre definito precisi divieti di discriminare e/o svantaggiare i disabili, nonché l'obbligo di adottare provvedimenti opportuni a favore dei collaboratori con disabilità. Oltre al diritto al risarcimento dei danni e alla riparazione morale, tutti gli ordinamenti prevedono anche un diritto alla rimozione delle cause degli svantaggi. Le legislazioni di Germania e Austria prevedono inoltre quote di occupazione per le persone con disabilità per le aziende che raggiungono determinate dimensioni. Con la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, anche la Svizzera si è impegnata a garantire e a promuovere il diritto al lavoro dei disabili (articolo 27).

Il campo d'applicazione della LDis deve essere esteso all'economia privata e ai rapporti di lavoro cantonali e comunali. Inoltre, il diritto all'eliminazione di svantaggi e alla rinuncia di crearne deve essere sancito per legge. Le disposizioni devono vincolare i datori di lavoro ad adottare opportuni accorgimenti individuali, in ampia misura a carico dell'AI e/o dell'assicurazione infortuni. Per quanto riguarda le aziende di maggiori dimensioni va inoltre valutata la possibilità di obbligarle ad attuare misure di promozione od occupare una certa quota di persone con disabilità (sistema bonus-malus). Nell'ambito del diritto del personale, Cantoni e Comuni devono inoltre sviluppare disposizioni analoghe alla LDis che obblighino le autorità e le aziende di diritto pubblico ad assumere un numero maggiore di disabili e a potenziare le misure per la loro integrazione.

18 Protezione insufficiente nel settore delle prestazioni di privati

Con la LDis sono oggi perseguibili soltanto le forme particolarmente gravi di discriminazione, quali l'umiliazione e l'emarginazione intenzionali. Molti degli svantaggi cui le persone con disabilità sono esposte nella quotidianità non rientrano dunque nel suo campo d'applicazione. Il raffronto tra ordinamenti giuridici ha evidenziato che in tutti i Paesi analizzati sono in vigore disposizioni normative di portata più ampia.

L'accento va posto sul divieto di svantaggiare le persone con disabilità nell'ambito dei servizi di privati. Questo principio è sancito in tutti gli ordinamenti passati in rassegna. Un obbligo di attuare ragionevoli modifiche garantisce che le persone con disabilità possano avvalersi dei servizi richiesti senza che l'offerente debba sostenere oneri eccessivi. L'attuale indennità massima di 5000 franchi per discriminazione nell'ambito dei servizi di privati non ha praticamente alcun effetto dissuasivo; tale importo è peraltro molto basso anche nel raffronto con i Paesi presi in esame e potrebbe essere innalzato in misura significativa. Ma è probabilmente ancora più importante che vi sia un diritto soggettivo all'eliminazione delle discriminazioni sulla base del principio della proporzionalità.

19 Maggiori vincoli per un'informazione senza barriere su Internet

Secondo gli studi di accessibilità condotti in Svizzera, a dieci anni dall'introduzione della LDis i siti Internet di molti Comuni svizzeri non sono ancora privi di barriere. È deplorato anche il fatto che grandi operatori privati nel campo dell'informazione non forniscano servizi privi di barriere.

L'introduzione di termini per la realizzazione dell'accessibilità senza barriere dei siti Internet di Cantoni e Comuni vincola anche le istituzioni pubbliche e le imprese titolari di concessioni di entrambi i livelli. È

inoltre auspicabile una maggiore autodisciplina da parte dei grandi operatori privati nel campo dell'informazione, quali le aziende di comunicazione o i principali shop on-line.

13.5 Chi può fare cosa?

Nella seguente tabella sono riassunte ancora una volta le possibilità d'intervento dei diversi attori. A fini di semplificazione, laddove sono menzionati come attori i Cantoni e i Comuni, non sono citati ogni volta anche le conferenze intercantonali, l'Unione delle Città e l'Associazione dei Comuni, benché possano fornire, con la loro opera di consulenza e accompagnamento, un importante contributo fattivo.

Possibilità d'intervento	Attori	Necessario un adeguamento legislativo?
INFORMAZIONE E SENSIBILIZZAZIONE		
1 Misure di sensibilizzazione di ampia portata	Confederazione, Cantoni, organizzazioni dei disabili, associazioni specializzate	No
2 Migliorare la conoscenza dei propri diritti da parte dei diretti interessati	Confederazione, Cantoni, organizzazioni dei disabili, associazioni specializzate	No
3 Sensibilizzazione e formazione delle autorità competenti, degli specialisti e dei privati soggetti alla legge	Autorità specializzate e autorità responsabili della formazione a livello federale, cantonale e comunale	No
4 Ridefinizione dei concetti	Confederazione	Sì
RADICAMENTO STRUTTURALE ED ESERCIZIO DEI DIRITTI SOGGETTIVI		
5 Integrazione della LDis in una strategia globale della politica in favore dei disabili	Confederazione, Cantoni, città	Eventualmente
6 Potenziamento delle strutture di attuazione nei Cantoni e nelle città	Cantoni, città	Eventualmente
7 Istituzione di servizi di assistenza negli istituti di formazione e nelle aziende	Autorità competenti in materia di istruzione, associazioni specialistiche	No
8 Potenziamento degli strumenti in grado di produrre miglioramenti strutturali		
8.1 Potenziamento dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD)	Confederazione	Eventualmente
8.2 Valutazione dell'opportunità di un organo di mediazione (ombudsman) specifico	Confederazione	Sì
8.3 Istituzione di una commissione extraparlamentare	Confederazione	Eventualmente
9 Agevolazione dell'accesso al sistema giudiziario e potenziamento degli strumenti per l'esercizio dei diritti soggettivi		
9.1 Istituzione di servizi di assistenza o di mediazione (ombudsman) ad hoc a bassa soglia	Confederazione	Sì
9.2 Estensione del diritto di azione e di ricorso delle associazioni a tutti gli ambiti della LDis e valutazione dell'opportunità di introdurre un diritto di ricorso e di azione per le autorità.	Confederazione	Sì
9.3 Valutazione dell'opportunità di un alleviamento dell'onere della prova	Confederazione	Sì
10 Correzione dei disincentivi finanziari nel diritto delle assicurazioni sociali e private in caso di occupazione di persone con problemi di salute	Confederazione	Sì
MIGLIORAMENTI IN FASE DI ESECUZIONE		
11 Potenziamento del controlling e dei controlli		
11.1 Allestimento di un sistema di monitoraggio dell'attuazione della LDis	Confederazione, Cantoni	No
11.2 Controllo vincolante dell'assenza di barriere nel quadro delle procedure di autorizzazione a costruire	Cantoni	Eventualmente
11.3 Controlli sistematici in occasione dei collaudi di costruzioni, nel settore dei trasporti pubblici e dell'accessibilità dei siti Internet	Autorità specializzate, servizi specializzati	No
12 Misure per un'attuazione puntuale degli adeguamenti infrastrutturali nel settore dei trasporti pubblici		No

Possibilità d'intervento		Attori	Necessario un adeguamento legislativo?
12.1	Gestione attiva da parte dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT)	Confederazione	No
12.2	Soluzione ai problemi di finanziamento	Confederazione, Cantoni	No
12.3	Netta accelerazione degli adeguamenti alle fermate degli autobus	Autorità del genio civile	No
13	**Garanzia del passaggio a una formazione postobbligatoria**		
13.1	Consulenza professionale adeguata al bisogno, stage di orientamento professionale e offerte transitorie	Autorità cantonali responsabili della formazione e dell'orientamento professionale, AI, aziende di tirocinio	No
13.2	Attuazione sistematica delle misure di compensazione degli svantaggi	Autorità cantonali responsabili della formazione, scuole, aziende di tirocinio	No
13.3	Sostegno *adeguato al bisogno* per le aziende di tirocinio	Autorità cantonali responsabili della formazione	No
13.3	Valutazione dell'opportunità di un programma federale per le pari opportunità	Confederazione	No
LACUNE NELLA PROTEZIONE GIURIDICA			
14	**Promozione dell'adeguamento delle costruzioni esistenti alle esigenze delle persone disabili**		
14.1	Promozione dell'adeguamento delle costruzioni esistenti	Servizi e associazioni specializzati, Confederazione e Cantoni	No
14.2	Definizione, entro i limiti della proporzionalità, di un termine per l'adeguamento degli edifici accessibili al pubblico o con più di 50 posti di lavoro	Confederazione, Cantoni e, per gli edifici di loro proprietà, anche i Comuni	Sì
15	**Disposizioni finalizzate ad aumentare il numero degli alloggi accessibili senza barriere**		
15.1	Sancire esplicitamente nella LDis l'adattabilità degli alloggi	Confederazione	Sì
15.2	Migliorare le disposizioni sugli edifici abitativi	Confederazione, Cantoni	Sì
16	**Chiarimento del diritto alla mobilità delle persone che non sono in grado di raggiungere autonomamente le fermate dei mezzi pubblici**		
16.1	Disposizioni esplicite nella LDis	Confederazione	Sì
16.2	Chiarimento delle competenze e garanzia delle offerte	Confederazione, Cantoni, Comuni	Eventualmente
17	**Promozione delle pari opportunità dei disabili nella vita lavorativa**		
17.1	Estensione del campo di applicazione e delle disposizioni sull'attività lavorativa	Confederazione, Cantoni, Comuni, aziende, label sociali, associazioni di datori di lavoro e lavoratori	Sì
17.2	Sviluppo delle disposizioni cantonali e comunali	Cantoni e Comuni	Sì
18	**Migliore protezione nel settore delle prestazioni di privati**		
18.1	Divieto di svantaggiare i disabili nell'accesso a prestazioni di privati	Confederazione	Sì
18.2	Obbligo di procedere ad adeguamenti ragionevoli	Confederazione	Sì
18.3	Indennità più elevate e diritto a prestazioni di adeguamento proporzionali in caso di discriminazione	Confederazione	Sì
19	**Maggiori vincoli per un'informazione senza barriere su Internet**		
19.1	Termine di attuazione per Cantoni e Comuni	Cantoni e Comuni	Eventualmente
19.2	Maggiore autodisciplina da parte dei grandi operatori privati di Internet	Confederazione, aziende, label sociali, associazioni di datori di lavoro e lavoratori	Su base volontaria no, vincolante sì