

00.094

**Messaggio
relativo all'iniziativa popolare «Parità di diritti
per i disabili» e a un disegno di legge federale
sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili**

dell'11 dicembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Con il presente messaggio vi sottoponiamo un disegno di decreto concernente l'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili». Vi proponiamo di sottoporlo senza controprogetto diretto al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingere l'iniziativa.

Nel contempo vi sottoponiamo un disegno di legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili e un disegno di decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici, proponendovi di adottare entrambi i disegni.

Infine, vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1999 M 99.3192 Legge sulla parità di trattamento delle persone handicappate
(N 08.10.99, Jost Gross; E 06.06.00).

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

11 dicembre 2000 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La questione dell'uguaglianza fra i disabili e i non-disabili è uno degli argomenti politici di maggior rilievo di questi ultimi anni. Strettamente collegato alla politica dei diritti umani, si iscrive nel contesto di una politica di tolleranza e di solidarietà fra tutti i membri di una stessa società. In questo senso l'obiettivo generale dell'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» merita il sostegno del Consiglio federale. La nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 ha già fatto su questa idea, incaricando i legislatori della Confederazione e dei Cantoni di eliminare gli svantaggi esistenti nei confronti dei disabili (art. 8 cpv. 4). Visto che l'obiettivo non è messo in discussione, si tratta di sviluppare lo strumento più idoneo ad attuare una politica di uguaglianza nei riguardi dei disabili.

L'iniziativa popolare è stata depositata presso la Cancelleria federale il 14 giugno 1999, sotto forma di progetto elaborato. Chiede l'introduzione nella Costituzione federale di una nuova disposizione che assegni il mandato legislativo di provvedere per la parità dei diritti dei disabili e di prevedere provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti. Chiede inoltre che l'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico siano garantiti per quanto ragionevolmente esigibili dal profilo economico.

Il mandato legislativo previsto dall'iniziativa è formulato in modo aperto. Anche sotto tale aspetto non presenta differenze di rilievo rispetto a quello che già figura all'articolo 8 capoverso 4 della Costituzione federale. È invece diverso per quanto concerne la garanzia d'accesso a edifici o di utilizzazione di prestazioni. Questa garanzia introduce infatti un diritto soggettivo a livello costituzionale, che interessa sia i privati che gli enti pubblici. Si applica a tutti gli edifici e impianti accessibili al pubblico, siano essi nuovi o esistenti. Concerne le prestazioni di ogni genere indipendentemente dal fatto che siano offerte da privati o dallo Stato. Prevede una regolamentazione identica per gli edifici e per le prestazioni. In tal modo la regolamentazione comporta un obbligo di adeguamento che deve essere adempito con l'entrata in vigore della norma costituzionale. L'unico limite riconosciuto è il rispetto del principio di proporzionalità, considerato in particolare sotto l'aspetto economico.

Considerato che il diritto d'accesso o di utilizzazione è applicabile direttamente, la sua attuazione spetterebbe ai tribunali, almeno fintanto che i legislatori non abbiano legiferato. L'attuazione implica però scelte politiche che andrebbero prese nell'ambito di procedure legislative democratiche. Inoltre un diritto d'accesso formulato in modo così aperto avrebbe ripercussioni finanziarie notevoli per i privati e per le imprese private interessate nonché per gli enti pubblici. Per questi motivi, il Consiglio federale propone di sottoporre l'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» al voto del popolo e dei Cantoni con la raccomandazione di respingerla.

L'articolo 8 capoverso 4 della Costituzione federale assegna ai vari legislatori il mandato imperativo di eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili. Per ottemperare al mandato, e rispondere nel contempo a una mozione parlamentare

(99.3192) accolta dalle due Camere nel giugno 2000, il Consiglio federale ha dato avvio all'elaborazione di un disegno di legge. Ritiene infatti che l'emanazione di una legge sia il miglior modo per promuovere l'obiettivo principale dell'iniziativa popolare, vale a dire l'uguaglianza del disabile. Per quanto attiene al diritto soggettivo, una legge federale presenta rispetto a una garanzia costituzionale il vantaggio di poter delimitare in modo preciso i settori nei quali sono necessari provvedimenti, definire la portata di tali provvedimenti, concretare il principio di proporzionalità e stabilire il ritmo degli adeguamenti.

Il disegno di legge concerne i trasporti pubblici, gli edifici destinati al pubblico, gli immobili con più di otto unità di alloggio e gli edifici in cui vi sono molti posti di lavoro, indipendentemente dal fatto che appartengano a privati o a enti pubblici. Per quanto riguarda tutte le altre costruzioni, tranne quelle dei trasporti pubblici, il regime applicabile concerne unicamente le opere nuove o rinnovate e non prevede pertanto l'obbligo generale di adeguamento; per contro, le costruzioni connesse all'esercizio dei trasporti pubblici sottostanno a un regime speciale che prevede un tale obbligo (nella misura in cui sia esigibile sotto il profilo economico). Questa differenza spiega perché la Confederazione contribuisce ai costi supplementari derivanti dal disegno di legge unicamente nel settore dei trasporti pubblici. Il disegno concerne anche le prestazioni pubbliche fornite dallo Stato, da imprese concessionarie o da privati. Anche in questo ambito il regime è differente a seconda della qualità del fornitore di prestazioni: per i privati, la legge prevede unicamente il divieto di discriminazione ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale, mentre impone agli enti pubblici e alle imprese concessionarie l'obbligo di fornire le prestazioni in modo conforme alle esigenze dei disabili.

Inoltre il disegno di legge contempla diritti soggettivi in materia d'accesso a edifici o di fruizione di prestazioni. In conformità al principio di proporzionalità, questi diritti soggettivi sono tuttavia riconosciuti soltanto se l'interesse concreto del disabile ad accedere a un edificio o a ricorrere a una prestazione è preminente rispetto all'interesse contrario di un altro privato o ad altri interessi pubblici. Il disegno stabilisce un termine di 20 anni per l'adeguamento delle infrastrutture dei trasporti pubblici. Autorizza inoltre la Confederazione ad accordare alle imprese di trasporti pubblici contributi per finanziare in parte i costi supplementari derivanti da provvedimenti presi in virtù del disegno di legge.

Infine il disegno prevede modifiche del diritto vigente in materia di imposte, di circolazione stradale e di telecomunicazioni.

Le ripercussioni finanziarie del disegno di legge sono indubbiamente significative, ma di molto inferiori a quelle connesse ad un'eventuale accettazione dell'iniziativa popolare. La notevole differenza va soprattutto imputata al diverso campo d'applicazione materiale, alla diversa estensione degli adeguamenti richiesti e al diverso ritmo d'attuazione. Il disegno di legge si fonda sui seguenti criteri: le prestazioni dei privati sono prese in considerazione soltanto quando vi è discriminazione; per gli edifici, non vi è obbligo di adeguamento, salvo che nel settore dei trasporti pubblici; per questo settore, i termini di adeguamento sono di 20 e 10 anni; sono ammesse

soluzioni alternative quando i costi derivanti dall'adeguamento delle infrastrutture sono sproporzionati rispetto al beneficio che ne trarrebbe il disabile.

Contrariamente agli altri settori, per i trasporti pubblici vige l'obbligo di adeguamento; è di conseguenza il settore in cui i costi supplementari saranno i più elevati. Per questo motivo, il Consiglio federale propone che la Confederazione contribuisca al finanziamento di detti costi per un ammontare massimo di 300 milioni di franchi, ripartito su un periodo di 20 anni. I costi annui che la Confederazione dovrà assumere per i provvedimenti previsti dal disegno sono dell'ordine di 31-47 milioni di franchi.

Il disegno di legge attua l'articolo 8 capoverso 4 della Costituzione federale, in quanto concreta alcune nozioni indeterminate del mandato legislativo. Si fonda inoltre su diverse attribuzioni di competenza materiale alla Confederazione, in particolare per quanto concerne i trasporti pubblici e i provvedimenti di promovimento dell'integrazione dei disabili.

Messaggio

1 **Testo e genesi dell'iniziativa popolare**

1.1 **Forma e validità**

1.1.1 **Tenore**

L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» ha il tenore seguente¹:

Art. 4^{bis} (nuovo)

¹ Nessuno può essere discriminato, in particolare in ragione dell'origine, della razza, del sesso, della lingua, dell'età, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, nonché di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

² La legge provvede per la parità dei diritti dei disabili. Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti.

³ L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico sono garantiti per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico.

1.1.2 **Riuscita formale**

L'iniziativa popolare è stata depositata il 14 giugno 1999. Il 4 agosto 1999, la Cancelleria federale ha constatato la riuscita formale con 120 455 firme valide².

1.1.3 **Validità**

1.1.3.1 **Unità della forma**

Conformemente all'articolo 139 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) (art. 121 cpv. 4 della vecchia Costituzione federale del 29 maggio 1874, vCost.), un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Cost. può essere formulata come proposta generica o come progetto elaborato. Secondo gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 3 Cost. l'iniziativa deve rispettare il principio dell'unità della forma. Detto principio prevede che l'iniziativa popolare rivesta l'una o l'altra delle due forme citate³, vale a dire che una combinazione delle due forme non è ammessa. L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» rivesta la forma di progetto d'articolo costituzionale già elaborato. L'unità formale è pertanto rispettata.

¹ In merito all'adattamento alla nuova Costituzione federale, cfr. n. 3.2.

² FF 1999 6256, 1998 3114

³ Art. 75 cpv. 3 della legge federale del 17 dicembre 1976 sui diritti politici (LDP; RS 161.1)

1.1.3.2 Unità della materia

Secondo gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 3 Cost. (art. 121 cpv. 3 vCost.), un'iniziativa popolare per la revisione parziale della Cost. deve inoltre rispettare il principio dell'unità della materia. Questo principio è rispettato se le singole parti dell'iniziativa sono intrinsecamente connesse⁴.

L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» propone di introdurre un nuovo articolo costituzionale comprendente tre capoversi. Nel suo insieme l'articolo mira a sancire nella Cost. un principio specifico di uguaglianza del disabile. A tal fine sono menzionati alcuni strumenti di una politica di uguaglianza (divieto di discriminazione, mandato legislativo, garanzia di un diritto d'accesso a edifici e impianti nonché alle prestazioni destinati al pubblico). L'iniziativa si compone così di parti che sono intrinsecamente connesse fra loro e che si completano reciprocamente. L'unità materiale è pertanto rispettata.

1.1.3.3 Attuabilità dell'iniziativa

Il legislatore non ha sancito esplicitamente il principio dell'attuabilità di un'iniziativa, ritenendo che un tale limite materiale alla revisione parziale della Costituzione fosse ovvio⁵. Ne consegue che, secondo la prassi seguita dalle autorità federali competenti, l'impossibilità di realizzare un'iniziativa popolare è motivo per dichiararla nulla. Secondo il principio dell'attuabilità, un'iniziativa non deve parere, di primo acchito e per la forza delle circostanze, manifestamente irrealizzabile. Semplici difficoltà materiali non sono sufficienti per escludere l'attuabilità⁶.

L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» propone un diritto fondamentale alla parità di trattamento, specifico per i disabili. Al pari degli altri diritti fondamentali e della loro funzione nell'insieme dell'ordinamento giuridico, questo diritto deve vincolare in priorità i vari poteri pubblici nell'adempimento dei loro rispettivi compiti e incitarli alla sua attuazione (art. 35 cpv. 1 e 2 Cost.). Il fatto che l'attuazione di questo diritto dipenda anche (ma non esclusivamente) da un cambiamento di mentalità, sul quale lo Stato può esercitare soltanto un influsso limitato, non rende di per sé l'iniziativa popolare inattuabile. Di fatto l'iniziativa formula precetti ai quali le autorità possono ottemperare adeguando il loro comportamento al principio enunciato e, nei campi che esulano dalla loro influenza, agire mediante l'informazione e il dibattito politico. L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» rispetta pertanto la condizione dell'attuabilità come lo esige la prassi delle autorità federali.

1.1.3.4 Conformità alle disposizioni cogenti del diritto internazionale

Secondo gli articoli 139 capoverso 3 e 194 capoverso 2 Cost., un'iniziativa deve rispettare le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Questo principio impone che un'iniziativa per la revisione parziale della Cost. non violi nessuna disposizione

⁴ Art. 75 cpv. 2 LDP.

⁵ FF 1997 I 457

⁶ Etienne Grisel, *Initiative et référendum populaires*, 2^a ed., Berna 1997, p. 241.

del diritto internazionale, avendo tali disposizioni un valore assoluto (jus cogens). Si tratta di disposizioni assolute che tutti gli Stati – vincolati o non da un trattato⁷ – devono rispettare imperativamente perché costituiscono i fondamenti del comportamento delle nazioni nelle loro relazioni reciproche e si rivelano indispensabili alla coesistenza pacifica dei popoli e alla dignità degli esseri umani (sono tali, p. es. il nocciolo del diritto umanitario internazionale, i divieti in materia di violenza, tortura, aggressione, genocidio).

L’iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» non viola, con ogni evidenza, nessuna di tali disposizioni. L’iniziativa rispetta pertanto la condizione della conformità alle disposizioni cogenti del diritto internazionale.

1.2 Genesi e obiettivo dell’iniziativa

1.2.1 Lancio dell’iniziativa

L’iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» è stata lanciata nell’agosto del 1998. Nei mesi precedenti, le Camere federali avevano discusso il progetto di aggiornamento della Costituzione e, in particolare, l’introduzione di una nuova norma che prescrivesse esplicitamente la parità di trattamento dei disabili. Parallelamente, il Consiglio nazionale era stato chiamato a pronunciarsi su un’iniziativa parlamentare depositata il 5 ottobre 1995 dal consigliere nazionale Marc Suter⁸. Infine, va osservato che la raccolta delle firme per l’iniziativa popolare si è svolta simultaneamente alla procedura referendaria relativa alla modifica del 26 giugno 1998 della legge federale sull’assicurazione per l’invalidità, che prevedeva, fra le altre misure, la soppressione dei quarti di rendita d’invalidità. Il 13 giugno 1999, il popolo svizzero ha respinto⁹, a larga maggioranza, detta modifica. All’indomani, l’iniziativa popolare veniva depositata presso la Cancelleria federale.

Come mostrato da questo breve esposto delle varie procedure legislative, il lancio dell’iniziativa popolare è avvenuto in un contesto politico sensibilizzato ai problemi dei disabili e l’iniziativa popolare si è trovata a completare un processo legislativo già ampiamente in atto. In meno di un anno, l’iniziativa popolare ha raccolto e superato il numero delle firme richieste e ha così potuto essere depositata rapidamente. Le firme raccolte provenivano da tutte le regioni della Svizzera¹⁰.

Il comitato d’iniziativa è composto principalmente di rappresentanti di organizzazioni private d’aiuto ai disabili e di membri di partiti rappresentati nel nostro Collegio.

⁷ FF 1997 I 347, 457 e i rinvii.

⁸ Cfr. n. 2.4.1

⁹ Cfr. i risultati della votazione popolare del 13 giugno 1999, FF 1999 6237

¹⁰ FF 1999 6256

1.2.2

Il punto di vista degli autori dell'iniziativa

Gli autori dell'iniziativa denunciano¹¹ gli innumerevoli ostacoli che i disabili incontrano in ambiti importanti della vita, come la scuola, la formazione, il lavoro, i trasporti. Esigono che queste persone possano godere di tutti i diritti umani riconosciuti, così come avviene per le persone che non sono disabili, e chiedono una migliore integrazione dei disabili nella vita quotidiana.

Gli iniziativaisti ammettono che il nuovo articolo 8 Cost. costituisce un importante progresso in favore della causa che difendono, ma lo ritengono ancora insufficiente, visto che non garantisce un diritto di accesso diretto agli edifici e impianti destinati al pubblico. Secondo il loro punto di vista tale diritto è essenziale per attuare rapidamente ed efficacemente il principio dell'uguaglianza; infatti permetterebbe ai disabili, senza dover attendere l'adozione di leggi federali o cantonali, di agire in modo puntuale davanti alla giustizia laddove comportamenti o carenze violassero in modo evidente il loro diritto di uguaglianza. Per quanto riguarda l'uso di questo strumento, gli autori dell'iniziativa sono convinti che sarebbe ragionevole e che i rimedi giuridici verrebbero utilizzati soltanto nei casi di svantaggi manifesti e facili da eliminare.

Nella garanzia costituzionale di un diritto d'accesso agli edifici e impianti nonché alle prestazioni destinati al pubblico, gli iniziativaisti vedono inoltre un incitamento, rivolto ai legislatori, ad accelerare l'adozione di leggi specifiche ed efficaci in favore dell'uguaglianza del disabile. In altre parole, una tale garanzia spingerebbe la Confederazione e i Cantoni ad adempire senza indugi il loro compito di legislatori. Questo fenomeno d'interazione fra il mandato legislativo e la garanzia di un diritto soggettivo diretto avrebbe anche l'effetto di arricchire il processo legislativo, mostrando soluzioni future realizzabili e prospettive promettenti.

1.3

Termini di trattazione

Secondo l'articolo 29 capoversi 1 e 2 della legge del 23 marzo 1962¹² sui rapporti fra i Consigli, il nostro Collegio deve presentare il suo messaggio all'Assemblea federale entro un termine di 18 mesi dalla data di deposito dell'iniziativa, se sottopone al Parlamento un atto legislativo strettamente connesso con l'iniziativa. Nel presente caso il termine scade il 14 dicembre 2000.

Secondo l'articolo 27 capoverso 1 LRC, l'Assemblea federale decide, entro un termine di 30 mesi dalla data di deposito dell'iniziativa, se aderisce o non all'iniziativa, nel presente caso non oltre il 14 dicembre 2001. Tuttavia, in virtù dell'articolo 27 capoverso 5^{bis}, questo termine può essere prorogato di un anno, se un Consiglio ha preso una decisione su un atto legislativo strettamente connesso con l'iniziativa. In tal caso, il termine scadrebbe il 14 dicembre 2002.

¹¹ Cfr. l'incarto dell'Associazione iniziativa popolare in favore dei disabili, consegnato ai media in occasione del deposito dell'iniziativa: «Informazione ai media - Deposito dell'iniziativa popolare federale «Parità di diritti per i disabili» del 14 giugno 1999» (di seguito, incarto dell'Associazione iniziativa popolare).

¹² LRC; RS 171.11

2

In generale

2.1

Sulla situazione dei disabili in Svizzera

2.1.1

La nozione di disabilità

Per lungo tempo, la disabilità fu considerata come una devianza individuale dalla norma rappresentata da esseri umani sani ed efficienti. Il modo della medicina e dell'economia di considerare la disabilità hanno portato a un'individualizzazione della problematica dei disabili. Ma la disabilità comporta anche una dimensione socioculturale che non va negletta. Sotto il profilo di un approccio globale, la disabilità non è soltanto un problema individuale, bensì un problema di realizzazione della vita in una determinata società e in una determinata fase di sviluppo storico. La dimensione culturale della disabilità è attestata dal fatto che le malattie somatiche, psichiche o psicosomatiche vengono valutate all'interno della cultura e della struttura sociale di una società e, a seconda di tale valutazione, sono istituzionalmente accettate o negate, se non addirittura respinte¹³. L'azione individuale e sociale si conformano a detta valutazione. La disabilità va quindi vista come il risultato di un complesso interagire di realtà e di forze individuali, familiari, sociali, economiche, culturali e giuridiche. Risultano essere ostacoli sistematici, le barriere architettoniche, la mancanza di servizi igienici conformi alle esigenze dei disabili, la mancata considerazione da parte dei media e delle imprese di trasporto pubblico delle necessità speciali delle persone con difficoltà di percezione, le insufficienti possibilità di occupazione a tempo parziale ecc. Le strutture sociali concorrono a creare o a rafforzare la disabilità.

Come ogni altro essere umano, anche il disabile vive come individuo e come membro della società. Il disabile deve porsi due domande esistenziali: quali esigenze impone la società e come posso farvi fronte con la mia disabilità. La disabilità va definita e considerata nel dualismo fra normalità e devianza. «Resta aperta la questione di sapere in che misura la disabilità sia una caratteristica, soprattutto un difetto, una deficienza somatica o psichica (o mentale) della persona considerata come disabile oppure in che misura la disabilità non sia invece una costruzione intellettuale ancorata nella mentalità sociale che porta all'esclusione di un determinato tipo di persone»¹⁴ o vi può portare¹⁵. «Con la nozione di disabilità non si descrive lo stato di salute in sé, ma la perdita di competenza o di funzionalità che risulta da una determinata costituzione somatica o psico-mentale. Tale disturbo o menomazione della capacità funzionale può costituire uno svantaggio che si ripercuote soltanto sull'individuo colpito oppure, come è solitamente il caso, anche su terzi»¹⁶.

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) sta cercando di sviluppare una nuova concezione globale di valutazione della disabilità. Il suo attuale sistema di classificazione, l'«International Classification of Impairments, Disabilities and Handi-

¹³ Adriano Previtali, *Handicap e diritto*, tesi, Friburgo 1998, p. 44 e 82 nota 290.

¹⁴ Jörg Paul Müller, *Diskriminierung behinderter Personen de constitutione lata et ferenda*, in: Erwin Murer (edit.), *Eingliederung vor Rente - Eingliederung in die Sackgasse*, Berna 1998, p. 1-15, p. 6.

¹⁵ Cfr. Erwin Murer, *Vom Schutz des Starken im Schwachen oder das Bild des Schwachen im Sozialversicherungsrecht*, in: Peter Gauch (edit.), *Das Menschenbild im Recht, Mélanges*, Università di Friburgo, 1999, p. 359-382.

¹⁶ Markus Buri/Walter Weiss, *Behinderung*, in: Walter Weiss (edit.), *Gesundheit in der Schweiz*, Zurigo 1993, p. 73.

caps», sarà reinterpretedo alla luce di un nuovo approccio e rielaborato alla luce di una più ampia concezione globale. Il nuovo sistema di classificazione¹⁷ non considera soltanto le deficienze della persona, ma anche la dimensione sociale della vita umana. Distingue quattro livelli, unendo in tal modo le seguenti domande:

1. *Menomazioni* (impairments): quali funzioni o strutture somatiche sono interessate?
2. *Disabilità* (disabilities): quali limiti a svolgere attività e all'agire libero e autonomo risultano da tali danni?
3. *Partecipazione* (handicap): si tratta della misura in cui una persona è attivamente coinvolta nei vari settori della vita. In quale modo e misura i disturbi della salute, i danni fisici o i limiti a svolgere attività si ripercuotono sulla partecipazione a compiti, offerte e conquiste della vita pubblica, associativa e culturale?
4. *Fattori contestuali*: come (in quale modo e misura) i fattori personali, quali le condizioni di vita, la storia individuale e quella familiare, l'insieme dei fattori ambientali nei quali è immersa la persona e con i quali essa deve confrontarsi e interagire, agiscono da ostacolo o da sprone sulle possibilità di partecipazione?

Questo nuovo sistema di classificazione è improntato non alle cause, ma alle conseguenze dei disturbi della salute e intende essere un ausilio al riconoscimento delle conseguenze sociali. In tal modo si vogliono incentivare non solo i singoli, ma anche la società a osare passi nella direzione di una più grande autodeterminazione, di maggiori possibilità di partecipazione in tutti i settori della vita. Sono evidenti segnali di un cambiamento di mentalità, in base al quale i disabili non sono più considerati come oggetto di assistenza e cure, ma sempre più come soggetti che organizzano e realizzano una loro vita propria.

2.1.2 La disabilità come svantaggio esistenziale e particolare sprone alla realizzazione di sé

La definizione della disabilità come svantaggio esistenziale presuppone che il compito primario dell'uomo, anche se non è in possesso di tutte le sue facoltà fisiche e psichiche, consiste nel sopravvivere. Fondandosi su un tale approccio, sono sorte varie categorizzazioni della disabilità secondo vari criteri, utilizzate in parte per scopi statistici (p. es. la statistica annuale AI, allestita dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali), in parte per la descrizione delle condizioni per aver diritto a una prestazione giusta la legge federale del 19 giugno 1959¹⁸ sull'assicurazione per l'invalidità (cfr. allegati 1 e 2).

La statistica AI distingue – oltre al criterio legale del grado di invalidità – fra tre motivi (infermità congenita, malattia, comprese quelle psichiche, e infortunio) nonché, in base a criteri medici, fra gruppi di infermità e di danni funzionali. Dopo di

¹⁷ Descritto prendendo spunto da Christoph Heinz, *Anderer Blick - freiere Sicht*. INFORUM 2, 1998, p. 8-13 e da Judith Hollenweger, «Behinderung» neu denken: Ein Schritt nach vorne? Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik 12/1998, p. 24-29.

¹⁸ LAI; RS **831.20**

che esamina la probabilità di invalidità, vale a dire la probabilità, nel corso della vita, di essere colpiti da invalidità (cfr. il grafico 1 nell'allegato 1).

La legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) definisce, all'articolo 4, riferendosi alle cause e agli effetti, l'invalidità come «l'incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica o mentale [N.d.T.: «geistige» impropriamente tradotto con «psichica», e corretto nel progetto della quarta revisione LAI] conseguente a infermità congenita, malattia o infortunio». Nel progetto della quarta revisione LAI, in consultazione, sono precisate le forme dell'invalidità: oltre ai danni alla salute fisica o mentale sono ora aggiunti, come categoria a sé stante, anche i danni alla salute psichica¹⁹. La legislazione AI considera l'invalidità, indipendentemente dalle cause e dalle forme, soprattutto come un problema di sostentamento di carattere prettamente economico. La portata dell'invalidità è pertanto determinata dagli effetti economici dell'invalidità sulla vita attiva.

In questo contesto va ribadito che la disabilità non può essere messa sullo stesso piano né dell'incapacità a esercitare un'attività lucrativa né della non-indipendenza economica. Lo dimostrano chiaramente esempi di persone dotate di grande talento, che, pur essendo affette da disabilità sensoriale o motoria, hanno intrapreso con successo una carriera professionale o accademica. Proprio la disabilità può essere uno stimolo ad affrontare la vita in modo brillante e ammirevole sia a livello personale che sociale. L'immagine del debole è anche quella di una persona capace di mobilitare le sue forze²⁰ partendo dalla sue menomazioni fisiche o psichiche e di sviluppare talenti particolari che compensano il suo handicap. Vero è, tuttavia, che per realizzare le (rimanenti) opportunità di vita occorrono, oltre agli sforzi personali, anche presupposti oggettivi – anche materiali – che esulano dalla sfera d'influenza del singolo (cfr. allegato 3 sezione 2.2: La copertura del rischio di invalidità).

2.1.3 I disabili e il mondo del lavoro

2.1.3.1 In generale

La maggior parte delle persone in Svizzera assicura la propria esistenza economica lavorando. Per loro il mondo del lavoro è una parte significativa della vita. L'accesso al mercato del lavoro e l'apprezzamento della propria forza lavorativa è pertanto di vitale importanza economica e sociale. La situazione generale del mercato del lavoro, l'entità dell'offerta e della domanda, le qualificazioni specifiche che vengono richieste, l'apprezzamento della capacità lavorativa, la valutazione dell'idoneità professionale e sociale da parte del datore di lavoro determinano le opportunità di accedere al mercato del lavoro e quelle di assunzione. Questo vale anche per i disabili. Per loro, il mercato del lavoro è il metro per misurare la disponibilità della società ad accettarli. In merito va ricordato che le condizioni individuali possono

¹⁹ Cfr. l'avamprogetto di quarta revisione LAI del 4 luglio 2000. La legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) perviene a un risultato analogo mettendo in relazione il suo art. 8 con l'art. 4 cpv. 1 LAI, peraltro modificato (cfr. n. 8 dell'allegato) (FF 2000 4379).

²⁰ Cfr. Erwin Murer, Vom Schutz des Starken im Schwachen oder das Bild des Schwachen im Sozialversicherungsrecht, in: Peter Gauch (edit.), Das Menschenbild im Recht, Mélanges, Università di Friburgo, 1999, p. 395-382.

essere estremamente diverse per quanto concerne il tipo di disabilità (fisica, psichica o mentale) e il suo grado (leggero, medio, grave, disabilità semplice o multipla) nonché la sua evidenza. Il vissuto e i rapporti con la famiglia, il mondo del lavoro e sociale *prima* della disabilità sono altrettanti fattori decisivi della capacità d'integrazione. In proposito va osservato che nella maggior parte dei casi la disabilità non è dovuta a un'infermità congenita o a un infortunio, ma a una malattia che si manifesta nel corso della vita²¹. Con l'avanzare dell'età aumenta la probabilità di essere colpiti da una disabilità e, a causa di essa, di non poter più essere pienamente attivi sul lavoro o addirittura di non riuscire più a lavorare²².

2.1.3.2 Laboratori protetti

Visto che i disabili hanno limitate possibilità di accedere al mercato libero del lavoro, sono stati istituiti laboratori protetti. All'inizio degli anni Novanta circa 20 000 disabili gravi hanno trovato un lavoro adeguato alla loro disabilità in circa 300 laboratori protetti. Per la metà di loro, nelle annesse case di cura si offrono anche alloggio e vitto e possibilità di occupare il tempo libero. Questo tipo di istituzione corrisponde al mandato di prestazione ampliato dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, in base al quale l'integrazione dei disabili deve avvenire per il tramite del lavoro, dell'alloggio e del tempo libero²³.

2.1.3.3 Nuove forme d'integrazione

Dall'inizio degli anni Novanta, la situazione dei disabili sul posto di lavoro sta conoscendo un cambiamento. Se sino alla fine degli anni Ottanta, con l'emanazione di basi giuridiche per la sicurezza sociale dei disabili (legge sull'assicurazione per l'invalidità, due revisioni LAI), l'accento era stato posto sulla creazione di istituzioni con posti di lavoro adeguati alle esigenze dei disabili, provocando di conseguenza un forte aumento delle prestazioni collettive dell'AI, oggi l'integrazione assume una crescente rilevanza, sia sotto il profilo quantitativo, sia e soprattutto sotto quello qualitativo. L'attenzione è maggiormente rivolta alle possibilità del singolo e a garantire la sua autonomia. L'impulso per questa nuova concezione va ricercato, da un lato nelle esperienze negative imputabili all'effetto di esclusione e, dall'altro, nelle esperienze positive con nuove forme di integrazione²⁴. L'introduzione di un'indennità d'assistenza fra 10 e 70 franchi al giorno, presentata nell'ambito della quarta revisione della LAI, dovrebbe permettere a numerosi disabili di rimanere a casa – in seno alla loro famiglia o da soli – nel loro ambiente consueto, invece di essere ricoverati in una casa di cura. Il versamento è previsto direttamente agli interessati, che

²¹ Cfr. quanto detto al n. 2.1.4.3

²² Un uomo su cinque, poco prima dell'età del pensionamento, beneficia di una rendita AI. Ciò avviene soprattutto per motivo di malattia. Al pari del peggioramento dello stato di salute, il percepire una rendita d'invalidità è un fenomeno legato principalmente all'età. Si confronti in proposito quanto detto al n. 2.1.4.4 e il grafico 1 nell'allegato 1.

²³ Uli Schwaninger, Behinderte Personen im Arbeitsprozess, in: Walter Weiss (edit.), Gesundheit in der Schweiz, Zurigo 1993, p. 82.

²⁴ Uli Schwaninger, op. cit., p. 83. Cfr. Katharina Kanka e Marc F. Suter, Persönliche Assistenz für Behinderte, Schlüssel zur Selbstverantwortung und Gleichstellung, NZZ, 6 ottobre 2000, n. 233, p. 16.

organizzerebbero autonomamente la loro vita quotidiana. In tal modo si incoraggia la famiglia a fornire direttamente l'aiuto e il sentimento di indipendenza degli interessati ne risulta rafforzato.

Per quanto attiene al reinserimento professionale e sociale delle persone convalescenti da un grave infortunio o da una grave malattia, l'integrazione nel mondo del lavoro avviene, in funzione del tipo e dell'entità della loro menomazione fisico-psichica, in istituti specializzati (p. es. la clinica di riabilitazione dell'INSAI a Bellikon, AG). Fra i provvedimenti, assume particolare importanza l'analisi volta alla ricerca di una nuova professione, conformemente al principio che informa l'assicurazione invalidità, vale a dire «priorità al reinserimento piuttosto che alla rendita».

Visto che l'attività lucrativa assicura l'esistenza economica della maggior parte delle persone, anche gli adolescenti con difficoltà d'apprendimento²⁵ devono poter assolvere una formazione professionale. Per questo motivo la revisione in corso della legge federale sulla formazione professionale²⁶ prevede un accompagnamento qualificato individuale per le persone con difficoltà d'apprendimento. La Confederazione può promuovere tale sostegno individuale (art. 28 e 54 cpv. 2 lett. a n. 5 del progetto). Il progetto prevede una formazione professionale pratica con un esame finale valido per l'intera Svizzera che dovrebbe aprire l'accesso al mondo del lavoro. Questa formazione professionale pratica sostituisce l'attuale contratto di formazione. Sulla base di questo primo livello di qualificazione, se ha le necessarie capacità, l'adolescente può in seguito compiere un tirocinio ordinario – con computo parziale della formazione professionale pratica – e conseguire l'attestato di capacità federale.

2.1.4 Il quadro statistico del disabile in Svizzera

2.1.4.1 Situazione relativa ai dati

Non vi sono dati precisi sul numero dei disabili in Svizzera. Per contro, è noto il numero di persone che percepiscono prestazioni dall'assicurazione per l'invalidità. La statistica AI informa in proposito ogni anno. Va tuttavia osservato che i dati della statistica AI non danno un quadro completo: infatti – oltre i fanciulli e gli adolescenti – comprendono unicamente gli invalidi in età di lavoro con un'invalidità di almeno il 40 per cento (condizione per aver diritto a una rendita AI) nonché gli invalidi che ricevono un'altra prestazione individuale dell'AI (provvedimenti volti a chiarire la loro situazione, provvedimenti e aiuti di ordine medico, scolastico o professionale). Nella statistica AI mancano pertanto dati sui disabili che non adempiono le condizioni dell'AI e che non ricevono di conseguenza alcuna prestazione.

La cerchia dei beneficiari dell'AI è inoltre incompleta poiché le condizioni per aver diritto alle prestazioni sono limitate nel tempo. Gli invalidi che grazie a una riquali-

²⁵ Sono considerati con difficoltà d'apprendimento i fanciulli e gli adolescenti che hanno sì difficoltà d'apprendimento, ma che sotto il profilo della capacità intellettuale sono nel campo di varianza della distribuzione normale delle capacità intellettuali di una popolazione, vale a dire che hanno un quoziente d'intelligenza pari o superiore al 75 per cento, eventualmente anche più dotati della media, ma che per un motivo o l'altro (p. es. scarsa maturità sociale o personale e scarsa voglia di imparare ecc.) conseguono risultati scolastici mediocri (cfr. ulteriori commenti sulla difficoltà d'apprendimento al n. 2.4.1.6).

²⁶ Il messaggio fu licenziato dal nostro Collegio il 6 settembre 2000. Cfr. FF **2000** 4957

ficazione professionale non hanno più bisogno del sostegno dell'AI non figurano più nella statistica AI. Detta statistica comprende unicamente le persone cui è stata assegnata una prestazione AI, ma non tutte quelle persone che sono riuscite, grazie a provvedimenti privati e al loro impegno personale, vale a dire senza l'aiuto dell'AI, a superare la loro disabilità al punto da riuscire a svolgere un'attività lucrativa.

Tuttavia nella statistica AI figura il numero delle persone che, grazie a una prima formazione o a una riqualificazione professionale sostenute dall'AI, hanno potuto reinserirsi nel mondo del lavoro²⁷.

La statistica AI non comprende però il numero di datori di lavoro disposti, per scrupolo sociale o per considerazioni di ordine aziendale, ad assumere o continuare a occupare persone nonostante le loro limitate possibilità lavorative.

Un ulteriore limite dell'attendibilità della statistica AI risulta dal sistema dell'assicurazione sociale AVS/AI. L'AI cessa di pagare prestazioni dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento, perché con il raggiungimento di tale età questa forma di assicurazione sociale è sostituita dall'AVS. Come dati disponibili in questo segmento di età rimangono unicamente il numero degli assegni per grandi invalidi che sono pagati anche ai beneficiari di una rendita AVS. Questi assegni sono versati agli invalidi anziani che hanno difficoltà tali nella vita quotidiana da aver regolarmente bisogno dell'aiuto di terzi. Nel 1998 le persone che oltre alla rendita AVS percepivano anche assegni per grandi invalidi erano 37 781²⁸. Questo numero comprende tuttavia solo una piccola parte dei disabili pensionati, in quanto esclude quelli che, pur essendo disabili, riescono tuttavia a far fronte alle necessità quotidiane senza l'aiuto di terzi.

Entrambe le Camere del Parlamento hanno definito insoddisfacenti tali lacune di dati relativi ai disabili. Hanno pertanto presentato un postulato chiedendo al nostro Collegio di colmarle (97.3393). Nel frattempo abbiamo fatto di questo sviluppo della statistica dei disabili un nuovo elemento del prossimo programma pluriennale di statistica del periodo 1999-2003. I necessari mezzi finanziari di 200 000 franchi all'anno sono inclusi nel piano finanziario a partire dal 2002. L'allestimento di una statistica dei disabili costerà presumibilmente circa 1,2 milioni di franchi e comporterà 1-2 posti di lavoro supplementari.

2.1.4.2 Numero totale dei disabili

Secondo stime degli anni 1991 e 1992, in Svizzera vivono circa 650 000 disabili. In questo numero sono compresi circa 80 000 ipovedenti e non-vedenti, 51 000 udilesi e deboli d'udito, 10 000 disabili mentali e 510 000 persone affette da altre disabilità. La stima si fonda sull'ipotesi che circa il 10 per cento di una popolazione è colpita da disabilità leggera, media o grave. In base ad essa, il numero totale dei disabili dovrebbe oggi essere di 700 000, visto che nel giugno 2000 si contavano in

²⁷ Nel 1999, l'AI ha sostenuto la prima formazione di 5104 persone e permesso, grazie a corsi di riqualificazione, il reinserimento professionale di 11 471 persone: cfr. statistica AI 1999, tabella 6.2, p. 40.

²⁸ Statistica AI 1999, tabella 6.1.1. p. 37. Cfr. anche il quadro sinottico sulle prestazioni fornite dall'AI nel 1998, nell'allegato 2.

Svizzera 7 243 600 abitanti²⁹. Un'altra stima valuta a mezzo milione il numero di persone affette in Svizzera da disabilità leggera, media o grave³⁰.

2.1.4.3 Cause d'invalidità

L'assunzione nei gruppi dei beneficiari di una rendita AI avviene principalmente a causa di malattia (142 000 persone o il 76%); in confronto le assunzioni a causa di infermità congenita (26 000 persone o il 14%) e di infortunio (20 000 persone o l'11%) sono di minore entità³¹.

La statistica AI del 1999 distingue 13 gruppi di infermità all'origine delle quali vi è una malattia. Fra le malattie, la causa più frequente di invalidità è dovuta ai disturbi psichici, dato che più di una rendita su tre è concessa in base a una tale diagnosi³². I disturbi psichici provocano danni funzionali diversi. Poiché i loro effetti economici provocano un grado di invalidità pari o superiore al 40 per cento, tali malattie danno diritto nel singolo caso a una rendita AI³³.

Uno sguardo alla statistica dell'assicurazione infortuni (LAINF) mostra che nel 1993 furono annunciati circa 300 000 casi di infortunio professionale e di malattia professionale, 30 000 casi in meno che nel 1992. Da alcuni decenni si osserva in Svizzera una diminuzione degli infortuni, dei casi di invalidità e dei casi di morte sul lavoro: tale tendenza va imputata – fra l'altro- all'efficacia delle misure di prevenzione e a una profonda ristrutturazione del mondo del lavoro. Ciononostante alcuni settori come l'economia forestale, l'edilizia in generale e il genio civile, l'industria delle cave e degli scavi nonché l'industria del legno e dei mobili hanno un tasso di infortuni gravi superiore alla media³⁴.

Gli incidenti stradali rappresentano un'importante categoria degli infortuni non professionali (ca. 120 000 incidenti ovvero il 16% di tutti gli infortuni non professionali). Negli incidenti rilevati dalla polizia si contano 30 000 feriti all'anno. Gli incidenti stradali provocano spesso ferite gravi e costi elevati. Nel 1988 l'ammontare totale dei costi sociali provocati da infortuni è stato stimato a 5700 milioni di franchi, di cui 316 milioni per i costi delle cure e 2142 milioni per i costi di perdita di produzione. Dalla statistica non risulta quanti fra i feriti soffrono di un'invalidità permanente³⁵.

²⁹ Uli Schwaninger, Behinderte Personen im Arbeitsprozess, in: Walter Weiss (edit.), Gesundheit in der Schweiz, Zurigo 1993, p. 82-85, p. 82. Die Volkswirtschaft, n. 7/20000, p. 20.

³⁰ Cfr. Ruedi Prerost, Das Hauptziel heisst selbstbestimmtes Leben. Behinderten-Gleichstellung in der Schweizerischen Bundesverfassung, in: Judith Hollenweger/Heinz Bättig (edit.), Bildungswege zur Selbstbestimmung. Erschwerungen für Studierende mit Behinderungen, Lucerna, 1997, p. 27-34, p. 27.

³¹ Cfr. quadro sinottico nell'allegato 1.

³² Statistica AI 1999, p. 21.

³³ Cfr. tabelle 1 e 2 nell'allegato 1.

³⁴ Hans Ulrich Debrunner, Marcel Jost, Peter Wüthrich, Berufsunfälle und Berufskrankheiten, in: Walter Weiss (edit.), Gesundheit in der Schweiz, Zurigo 1993, p. 357.

³⁵ Calmonte Roland, Brigitte Herren, Thomas Spuhler, Christophe Koller, Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz, Detailergebnisse der 1. Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/93 dell'Ufficio federale di statistica, Neuchatel 1998, p. 62 e 63. Per contro è noto il numero di incidenti mortali: sulle strade svizzere muoiono ogni anno fra 800 e 900 persone.

2.1.4.4 Probabilità di dover chiedere una rendita AI

Le probabilità di dover chiedere una rendita AI sono del 4,2 per cento della popolazione in età lavorativa. Aumentando l'età, le probabilità crescono rapidamente e si denotano differenze notevoli fra i sessi. Il rischio maggiore lo corrono gli uomini di una certa età, ma non ancora pensionati: uno su cinque percepisce una rendita AI. L'assunzione nei gruppi dei beneficiari di una rendita AI avviene principalmente a causa di malattia. E siccome lo stato di salute tende a peggiorare con l'avanzare dell'età, è logico che le probabilità di dover chiedere una rendita AI aumentino con il crescere dell'età³⁶.

In Svizzera, il 58 per cento dei beneficiari di una rendita AI sono uomini. Le loro probabilità di dover chiedere una rendita AI sono tre volte maggiori di quelle delle donne. Unendo i fattori di rischio «uomo» e «in età», si constata che un terzo di tutti i beneficiari di una rendita AI appartengono al gruppo degli uomini di oltre 50 anni³⁷. Dalla statistica AI non risulta se detti fattori di rischio abbiano un influsso anche dopo il pensionamento perché con il raggiungimento dell'età di pensionamento la rendita AI è sostituita dalla rendita AVS.

2.1.4.5 Sviluppo dei casi d'invalidità dal 1992

Negli ultimi sei anni (1992-1998) il numero dei beneficiari di una rendita AI è cresciuto in media del 3,7 per cento all'anno (+77 000 persone). Nel contempo sono aumentate le probabilità di dover chiedere una rendita AI, passate dal 5,4 al 6,6 per cento della popolazione assicurata. La differenza di 1,2 punti corrisponde a un aumento del 20 per cento dal 1992.

Questa crescita non può essere ricollegata unicamente al fenomeno dell'innvecchiamento della popolazione assicurata. E non è nemmeno una conseguenza diretta della debole congiuntura economica: dal 1992 le probabilità di diventare invalidi sono aumentate senza eccezioni in tutte le classi di età³⁸. Visto che con l'avanzare dell'età aumenta il rischio di diventare invalidi, lo spostamento della piramide dell'età ha per effetto un aumento dei casi di invalidità. Un quinto dei nuovi casi di AI annunciati fra il 1985 e il 1995 sono riconducibili a questo sviluppo³⁹. Da un confronto con il passato risulta che per le persone riconosciute invalide a causa di malattia (80% dei nuovi beneficiari) sono sempre più frequenti le diagnosi di «disturbi delle ossa o dell'apparato locomotore» e di «malattie psichiche» (psicosi, psiconevrosi e disturbi della personalità). Se nel 1958 questi quadri clinici rappresentavano 5 casi su 10, nel 1995 concernevano 7 casi su 10.

³⁶ Cfr. il grafico 1 nell'allegato 1.

³⁷ Statistica AI 1999, p. 20.

³⁸ Statistica AI 1999, p. 12.

³⁹ Cfr. François Donini, Nicolas Eschmann, Anstieg der IV-Rentenbezüger: Erklärungsansätze. in: Soziale Sicherheit, n. 4, 1998, p. 202-207, p. 204.

2.1.4.6

Fanciulli e adolescenti disabili

Fra i fanciulli e gli adolescenti disabili si distinguono le seguenti categorie⁴⁰: non vedenti e ipovedenti, audiolesi e deboli d'udito, disabili fisici e malati cronici, fanciulli con difficoltà d'apprendimento, disabili mentali, fanciulli con disturbi del linguaggio e fanciulli con disturbi del comportamento.

Le necessità di sostegno pedagogico dei disabili non possono tuttavia essere definite semplicemente sulla base di dette categorie. I più recenti tentativi di definizione intendono considerare i nessi fra i danni specifici di una disabilità e le attività possibili nonché le possibilità individuali di partecipazione di ogni singolo fanciullo.

Molti fanciulli e adolescenti affetti da disabilità fisica possono essere integrati in classi normali nella misura in cui le barriere architettoniche lo permettano. Altri fanciulli disabili hanno bisogno di un aiuto supplementare, in parte di un sostegno pedagogico, in parte però di un sostegno non solo pedagogico ma esteso anche alle attività extrascolastiche (alloggio, igiene del corpo, tempo libero, spostamenti ecc.).

Per i fanciulli con particolari necessità di sostegno pedagogico sono previsti in Svizzera tre tipi di scolarizzazione: in scuole speciali sussidiate dall'AI, in piccole classi speciali⁴¹ e in classi normali grazie al concorso di specialisti in pedagogia curativa o di servizi specialistici (forme di scolarizzazione integrativa).

Nelle scuole speciali sussidiate dall'AI, i fanciulli sono seguiti in classi diverse o in gruppi con diversa idoneità all'istruzione scolastica. Si distingue fra fanciulli idonei all'istruzione scolastica, che sono capaci di assimilare un programma ridotto (acquisire le conoscenze elementari come leggere, scrivere e far di conto), fanciulli idonei a un apprendimento pratico (sviluppare la loro attitudine agli atti ordinari della vita) e fanciulli idonei ad assimilare rudimenti nell'insegnamento individuale (p. es. orientarsi in un locale, allenarsi alla percezione, differenziare le reazioni agli stimoli ambientali).

I primi due tipi di scolarizzazione (classi in scuole speciali ai sensi dell'AI e piccole classi nell'ambito della normale scuola elementare) sono inclusi in un'unica categoria dall'Ufficio federale di statistica e designati come «classi con programma d'insegnamento speciale». Ne risulta che in questo ampio «recipiente» statistico sono compresi sia i fanciulli con un lieve ritardo dello sviluppo per i quali l'inizio scolastico avviene in una classe d'introduzione sia i fanciulli con disabilità multiple che acquisiscono conoscenze pratiche per la vita quotidiana in una scuola speciale. Mentre nelle piccole classi i fanciulli sono idonei all'istruzione scolastica, vale a dire che sono in grado di acquisire le conoscenze elementari, nelle scuole speciali sussidiate dall'AI, oltre ai gruppi di fanciulli idonei all'istruzione scolastica, vi sono fanciulli che sono soltanto idonei a un'istruzione pratica. La legge federale sull'as-

⁴⁰ Indicazioni del Segretariato svizzero di pedagogia curativa e speciale (SPC) del 7 ottobre 2000.

⁴¹ Le piccole classi fanno parte della scuola obbligatoria. Per quanto concerne tali classi si distinguono 5 categorie che tuttavia non sono presenti in tutti i Cantoni nella medesima forma e, in parte, sono denominate diversamente: classi d'introduzione (il programma della prima classe elementare è svolto in due anni), classi per alloggiati come sostegno all'integrazione, piccole classi per fanciulli con difficoltà d'apprendimento, piccole classi per fanciulli con disturbi del comportamento e classi per lavori manuali (piccole classi a livello di scuola media I). Indicazioni dell'Istituto di pedagogia curativa e speciale dell'Università di Friburgo, del 20 ottobre 2000.

sicurazione per l'invalidità descrive come segue l'istruzione scolastica speciale: l'istruzione scolastica speciale comprende la formazione scolastica propriamente detta, come anche, per i minorenni incapaci o poco idonei ad acquisire le conoscenze elementari, provvedimenti destinati a sviluppare la loro abilità manuale e la loro attitudine agli atti ordinari della vita e ai contatti con l'ambiente (art. 19 cpv. 1 secondo periodo LAI).

Nell'anno scolastico 1997/98, le scuole dell'obbligo furono frequentate in totale da 792 954 alunni. 44 447 di loro (vale a dire oltre il 5%) hanno frequentato classi con programma d'insegnamento speciale⁴². Nell'anno scolastico 1998/99 oltre 34 000 fanciulli hanno beneficiato di contributi dell'AI per la formazione scolastica speciale. Circa la metà di loro ha frequentato una classe con programma d'insegnamento speciale, mentre l'altra metà, o in età prescolastica o parallelamente all'insegnamento scolastico, ha beneficiato di provvedimenti di pedagogia curativa⁴³.

Più della metà dei fanciulli che hanno frequentato una classe con programma d'insegnamento speciale rientrano nella categoria degli alunni con difficoltà d'apprendimento. Si tratta di fanciulli che nonostante difficoltà scolastiche sono in grado di acquisire le conoscenze elementari come leggere, scrivere e far di conto. Il secondo gruppo per ordine d'importanza numerica è costituito da fanciulli con disabilità mentale (18,6%). A determinate condizioni questi fanciulli sono idonei a un apprendimento pratico, ma le limitate possibilità intellettuali non consentono loro di seguire un insegnamento nelle materie elementari. Nel gruppo dei disabili mentali sono compresi anche i fanciulli con gravi disabilità plurime, che sono idonei a un'istruzione rudimentale. I minorenni che hanno bisogno dell'aiuto permanente di terzi per compiere gli atti ordinari della vita (p. es. vestirsi, mangiare) hanno diritto a un sussidio d'assistenza per minorenni grandi invalidi, al quale si aggiunge un sussidio supplementare alle spese di pensione pari a 56 franchi per notte, se il minorenne è collocato in un istituto (art. 13 OAD)⁴⁴.

Il confronto con gli anni precedenti mostra che la percentuale degli alunni da considerare con difficoltà d'apprendimento cresce. Nel confronto fra i Cantoni, si notano inoltre sensibili differenze nella prassi cantonale di assegnazione alle diverse classi, probabilmente riconducibili alla mancanza di definizioni esatte. Nelle piccole classi i fanciulli stranieri sono rappresentati nella misura del 44,6 per cento – troppo se si considera che nella media svizzera i fanciulli stranieri sono il 22 per cento degli alunni delle scuole dell'obbligo⁴⁵. Questa elevata percentuale dei fanciulli stranieri nelle piccole classi mostra bene l'importanza che hanno, come causa di difficoltà d'apprendimento, i fattori sociali o culturali, come la mancata conoscenza della lingua.

⁴² Nell'anno scolastico 1998/99, 47 013 fanciulli in totale hanno frequentato una classe con programma d'insegnamento speciale, di cui il 45 per cento erano fanciulli stranieri. Annuario statistico della Svizzera 2000, 107° anno, Zurigo 1999, p. 398.

⁴³ Statistica AI 1999, p. 14.

⁴⁴ Nella legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) figura una definizione leggermente diversa (cfr. art. 9 e l'abrogazione dell'art. 42 cpv. 2 LAI; FF 2000 4379).

⁴⁵ Gabriel Sturmi-Bossart, Angaben der Schweizerischen Zentralstelle für Heilpädagogik mit Hinweisen auf Angaben des Bundesamtes für Statistik sowie auf Kormann, R. Burgard, P. Eichling H.-M.: Zur Überrepräsentation von ausländischen Kindern und Jugendlichen in Schulen für Lernbehinderte. in: Zeitschrift für Heilpädagogik, n. 3, 1999, p. 106-109.

2.1.4.7 **Disabilità motorie**

La mobilità è un aspetto centrale dello stato di salute di una persona e una componente essenziale della qualità di vita in quanto determina il grado di autonomia o, qualora sia pregiudicata, di dipendenza da altre persone. La mobilità può essere compromessa soprattutto da disabilità fisiche, ma anche da altre cause. Le cifre che seguono, relative ai disabili fisici, mostrano quale parte occupano, nell'insieme della popolazione, le persone con difficoltà motorie: il 15,2 per cento degli uomini e il 13,4 per cento delle donne in età compresa fra 25 e 69 anni soffrono di disabilità fisica permanente⁴⁶. Non è però dato sapere quanti fra loro siano limitati nella mobilità. Ammettendo l'ipotesi che circa la metà, vale a dire il 7 per cento, abbia difficoltà motorie, il loro numero sarebbe di circa 300 000. Cosa ciò significhi nella vita quotidiana risulta in modo chiaro da un'inchiesta condotta dalla Conferenza delle organizzazioni mantello di aiuto privato ai disabili: secondo tale rilevamento soltanto il 20-30 per cento degli edifici pubblici come uffici postali, chiese, mezzi di trasporto pubblici, ristoranti sono accessibili alle persone con difficoltà motorie⁴⁷.

2.2 **La titolarità dei disabili di specifici diritti fondamentali**

2.2.1 **Sviluppo giuridico in generale**

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, del 10 dicembre 1948, e i Patti delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo (il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali e il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili politici⁴⁸, entrambi in vigore in Svizzera dal 18 settembre 1992) si riferiscono ai diritti umani in generale. Nel corso dei decenni sono stati completati, a poco a poco, con ulteriori strumenti che hanno considerato in modo sempre più differenziato la necessità di proteggere in modo specifico determinate categorie di persone. Il bisogno di procedere a queste differenziazioni nasce in parte dal fatto che l'uomo non è più considerato come elemento astratto di una specie, ma nella particolarità della sua concreta situazione esistenziale nella società come fanciullo, donna, anziano, malato, appartenente a una minoranza etnica o linguistica ecc.

Lo sviluppo di tali strumenti complementari per la tutela internazionale dei diritti umani rispecchia una maggiore sensibilità giuridico-sociologica per la varietà delle condizioni di vita in una società, ma nel contempo la difficoltà di riconoscere i diritti delle persone indipendentemente dal loro stato sociale: la Convenzione sui diritti politici della donna (1952), la Dichiarazione sui diritti del fanciullo (1959)⁴⁹, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)⁵⁰, la Dichiarazione dei diritti dei disabili mentali (1971), la Dichiarazione dei diritti dei

⁴⁶ Roland Calmonte, Brigitte Herren, Thomas Spuhler, Chrisophe Koller: Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz. Detailergebnisse der 1. Schweizerischen Gesundheitsbefragung 1992/93, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel 1998, p. 117.

⁴⁷ Sul problema in generale cfr. Diskriminationsbericht der DOK, 2^a ed., Zurigo 1998.
RS 0.103.1 e RS 0.103.2

⁴⁹ In vigore in Svizzera dal 26 marzo 1997 (RS **0.107**, FF **1994** V 1).

⁵⁰ In vigore in Svizzera dal 29 dicembre 1994 (RS **0.104**, FF **1992** III 217-276).

disabili (1975), l'Anno internazionale dell'ONU in favore dei disabili (1981), il Congresso mondiale a Vienna sui diritti degli anziani (1982), l'emanazione di regole standard delle Nazioni Unite sulla parità dei diritti per i disabili (1993), che nell'introduzione si rifanno alla Dichiarazione di Salamanca relativa ai principi, alla politica e alla prassi della pedagogia per bisogni speciali⁵¹.

Anche se non ha ratificato tutte le convenzioni, la Svizzera partecipa attivamente a questa evoluzione normativa generale. Le citate convenzioni e dichiarazioni dell'ONU rafforzano il diritto di essere trattati allo stesso modo delle altre persone nonostante il fatto di essere diversi, nonostante un'esistenza con difficoltà, malattie e deficienze fisiche, psichiche o mentali, designate come disabilità, o di ricevere una protezione e un sostegno speciali. Le convenzioni sui diritti dell'uomo hanno in comune l'intento dell'integrazione sociale mediante un miglioramento delle opportunità di vita.

2.2.2 Il pericolo particolare della discriminazione

La tendenza a voler ridurre ogni cosa o persona in tipi e categorie ha la funzione di facilitare in modo significativo la percezione della realtà. In tal modo il singolo e la società riescono ad avere una visione d'insieme e a rendere comunicabile la varietà e la moltitudine dei fatti della vita. Un tale procedimento diventa discutibile quando è applicato per designare con un'etichetta o un luogo comune gruppi di persone: in tal modo infatti il singolo membro di un tale gruppo è visto soltanto nell'ottica ristretta del «tipico» rappresentante di tale gruppo e non è più considerato come un individuo con caratteristiche e necessità peculiari. Una tale percezione limitata fa correre il rischio che l'instaurazione delle relazioni non avvenga più in modo aperto e senza pregiudizi. Con tipologie prefabbricate la società e il singolo riescono a controllare in modo semplice e soprattutto comodo situazioni estremamente complesse della realtà sociale e individuale dopo averle ridotte come «tipiche». La tendenza alla classificazione ricorrendo a dualismi facili da applicare come donna-uomo, giovane-vecchio, sano-malato, normale-diverso è allettante ma pericolosa, soprattutto se combinata con sconsiderati giudizi di valore che non rendono giustizia alla singola persona e anzi possono escluderla dai contatti e dalla possibilità di realizzarsi. Gli effetti di tali semplificazioni a livello di percezione si cristallizzano in pregiudizi e influenzano il comportamento. Finiscono per mostrare la loro efficacia sino nelle più capillari ramificazioni dell'organizzazione dello Stato e della società, il cui sviluppo dinamico procede sempre in base a valori e giudizi di valore. «Siffatti trattamenti o approcci (limitativi, implicanti un giudizio di valore e ripresi senza riflettere) diventano discriminanti quando dal profilo del valore giuridico o etico (sociale) vanno ritenuti negativi e non valgono in generale, ma concernono in modo specifico determinati gruppi sociali»⁵².

Il diritto tenta di impedire tali discriminazioni. Nella dottrina è risaputo che nel giudicare ciò che va visto come uguale e ciò che va visto come diverso e di conseguen-

⁵¹ Salamanca Erklärung und der Aktionsrahmen zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse, edita dalla commissione austriaca per l'UNESCO Kommission, distribuita da: DOMINO, Verein für gehinderte Menschen, Linz, 1^a ed., 1996.

⁵² Regula Kägi-Diener, Medienmacht und Diskriminierung gesellschaftlicher Gruppen am Beispiel des Bildes der Frau in den Medien, AJP 9/1994, p. 1129.

za va trattato in modo uguale o diverso concorrono giudizi di valore. In tutti i casi di ponderazione fra interessi pubblici e individuali, fra interessi del singolo e della comunità concorrono giudizi di valore per giustificare disparità di trattamento. La considerazione dei valori è l'espressione di una determinata concezione del mondo, di una determinata tradizione culturale, di un attaccamento a determinate radici, di un determinato modo di concepire l'uomo. Una mentalità che consciamente o inconsciamente, direttamente o indirettamente nega a certe persone i loro diritti e le loro possibilità di realizzarsi è incompatibile con l'ideale di una società aperta e tollerante. Questo ideale si fonda sul principio della dignità umana (art. 7 Cost.) come valore supremo e sui diritti fondamentali e sulle libertà del singolo individuo. Di conseguenza la comunità è tenuta a garantire a tutti le migliori opportunità⁵³.

Il fatto di riconoscere anche ai disabili questo diritto e di creare le premesse per offrire loro le migliori opportunità non sono cosa ovvia. In un'epoca come quella attuale in cui il valore dell'essere umano è misurato soprattutto secondo criteri di efficienza economica e/o alla luce di modelli di salute e parametri di quanto medicalmente raggiungibile, è dovere dello Stato contrastare con provvedimenti mirati eventuali tendenze di svilimento e meccanismi di esclusione. Con la sua autorità il legislatore può stabilire che un'esclusione discriminante non è tollerabile. Può esercitare un'efficace politica d'inserimento e creare nuove concrete opportunità in favore dei disabili, stimolando nel contempo un cambiamento di mentalità.

2.3 Diritto comparato

2.3.1 Confronto con l'ordinamento giuridico di taluni Stati

2.3.1.1 Disposizioni costituzionali speciali e leggi speciali sui disabili

Germania

Dal 1994 la Costituzione tedesca prevede all'articolo 3 una disposizione sull'uguaglianza giuridica, disposizione paragonabile a quella sancita dall'articolo 8 della nostra Cost. La Costituzione tedesca descrive la disabilità come l'effetto di una deficienza funzionale non solo passeggera e risultante da uno stato fisico, mentale o psichico anormale. La Corte costituzionale federale si è occupata della questione dell'istruzione dei fanciulli disabili: fondandosi sulla Costituzione ha ammesso il diritto individuale alla «scolarizzazione integrativa» nel quadro di quanto sia effettivamente fattibile (TCF 9/97 dell'8 ottobre 1997). In base all'attuale giurisprudenza non è tuttavia chiaro in che misura l'articolo 3 della Costituzione tedesca produca un effetto verso terzi o effetto orizzontale.

Francia

In Francia è in vigore dal 1990 una legge contro la discriminazione che disciplina l'uguaglianza del disabile. La legge prevede una serie di sanzioni in caso di discriminazione (pene pecuniarie e in casi particolari anche pene detentive). Gli albergatori che dalla promulgazione della legge si rifiutano di accogliere ospiti disabili devono, a quella di parte, rispondere davanti al giudice, analogamente ai conducenti di taxi o ad

⁵³ Cfr. Previtali, op. cit., p. 164.

altri fornitori di prestazioni che si rifiutano di servire disabili. Oltre che da singoli individui, l'azione può essere sporta anche da associazioni, a condizione che sussistano da almeno cinque anni.

Italia

La Costituzione italiana comprende i disabili nel principio fondamentale della pari dignità sociale e dell'eguaglianza davanti alla legge (art. 3) e in una disposizione che garantisce a tutti coloro che sono inabili al lavoro o parzialmente inabili un diritto all'educazione, all'avviamento professionale e all'assistenza sociale (art. 38).

Austria

La legge federale sui disabili, del 1990, prevede varie misure (carta di disabile, sconti sui trasporti, esenzione da emolumenti, mezzi ausiliari ecc.) intese ad assicurare loro la migliore partecipazione possibile alla vita sociale.

Spagna

La Costituzione spagnola contempla, dal 1992, un articolo speciale sui disabili (art. 49) che obbliga lo Stato ad avere nei confronti dei disabili uno speciale riguardo sotto il profilo della previdenza, del trattamento, della riabilitazione e a integrare i disabili fisici e mentali. Una legge sull'integrazione dei disabili (13/1982 del 7 aprile 1983) concreta la disposizione costituzionale, fra l'altro, nei settori del lavoro, della formazione, degli edifici e dei trasporti.

Stati Uniti

Già negli anni Settanta furono promulgate circostanziate regolamentazioni giuridiche sull'uguaglianza dei disabili. Nel 1990 il Congresso degli Stati Uniti approvò un'ulteriore legge sull'uguaglianza del disabile, ancora più completa, l'«Americans with Disabilities Act» (ADA). L'ADA vieta ogni discriminazione dei disabili per quanto attiene all'assunzione e all'occupazione, all'accesso ai servizi e alle prestazioni pubbliche, all'utilizzazione dei mezzi di trasporto pubblici e all'accesso ai servizi di telecomunicazione. Contempla inoltre prescrizioni per le attività degli Stati federali e dei Comuni. Le azioni per violazione dell'ADA possono essere promosse sia da privati che dallo Stato. Agli enti che ricevono sostegni finanziari dal Governo federale gli aiuti possono essere ritirati qualora siano violate disposizioni dell'ADA. Diverse commissioni statali sono attive come ufficio di ricorso.

Canada

Il Canada ha aggiunto alla sua Costituzione una disposizione sui disabili e nel 1982 ha iscritto all'articolo 15 nella Carta dei diritti fondamentali che «le persone non possono essere discriminate a causa della loro razza, della loro appartenenza nazionale o etnica, del colore della loro pelle, della loro religione, del loro sesso, della loro età, delle loro deficienze mentali o fisiche».

2.3.1.2 Diritto del lavoro

Germania

La legge sui disabili gravi, del 26 agosto 1986, intende assicurare l'integrazione nel lavoro, nella professione e nella società ai disabili con un grado di disabilità superiore al 50 per cento. Lo strumento principale della legge è l'obbligo per i datori di lavoro privati e pubblici, che occupano almeno 16 lavoratori, di assumere disabili gravi in ragione di almeno il 6 per cento dei posti di lavoro. Per ognuno dei posti di lavoro sottoposto a detto regime e non occupato da un disabile, i datori di lavoro devono versare una tassa mensile di 200 marchi tedeschi. I disabili gravi godono inoltre di una speciale protezione contro il licenziamento e possono fruire gratuitamente dei mezzi pubblici locali (i costi sono a carico dello Stato federale). Per i disabili che non trovano un'occupazione sul mercato del lavoro vi sono laboratori protetti che offrono formazione professionale e adeguate possibilità di occupazione.

Francia

Nel settore del diritto privato, la legge n. 87-157 del 10 luglio 1987 (art. L 323-1 segg. del Code de la Santé publique) prevede per le aziende con più di 20 impiegati un obbligo di assumere disabili in ragione del 6 per cento dell'organico; la sanzione consiste in una tassa «volontaria» fissata a più volte il salario orario minimo (SMIC). Nel settore del diritto pubblico, speciali commissioni (cotorep) stabiliscono le persone che possono essere ammesse a lavorare nell'amministrazione come disabili, o in speciali categorie (emplois réservés) per il tramite di una apposita procedura di selezione (concours aménagés) o per il tramite di contratti di lavoro provvisori, che alla loro scadenza possono, a determinate condizioni, sfociare in un'assunzione definitiva.

Italia

La nuova legge n. 68 del 12 marzo 1999 ha introdotto un obbligo d'assunzione proporzionale all'organico dell'azienda (o più precisamente ha rivisto la precedente disposizione che andava nella stessa direzione): nelle aziende che occupano più di 50 persone la «quota di disabili» è del 7 per cento, in quelle che occupano da 35 a 50 persone devono poter lavorare almeno due disabili e in quelle che occupano da 15 a 30 persone almeno un disabile. I datori di lavoro che assumono disabili hanno diritto a premi e a determinati altri vantaggi.

Austria

La legge sui disabili, del 1970, impone ai datori di lavoro che occupano più di 25 persone di assumere per ogni 25 lavoratori almeno un disabile con un grado di disabilità almeno del 50 per cento. Chi non rispetta tale quota deve versare una tassa di compensazione. Per la formazione dei disabili occupati nell'azienda e per i mandati a istituti per disabili vi sono premi e incentivi. La legge sui disabili prevede inoltre una speciale protezione dei disabili dal licenziamento (consenso del comitato per i disabili presso l'Ufficio federale delle questioni sociali e dei disabili).

Spagna

La legge sull'integrazione (13/1982) ha per oggetto questioni relative alla formazione professionale e all'integrazione (reintegrazione) dei disabili e provvedimenti per

la loro integrazione nel mondo del lavoro, in particolare mediante un obbligo d'assunzione per le aziende che occupano più di 50 persone («quota di disabili» 2%) e mediante la dichiarazione di nullità delle clausole discriminatorie nei contratti di lavoro (individuali o collettivi). Gli uffici di collocamento tengono una lista dei disabili in cerca di lavoro. Le misure d'integrazione sono inoltre sostenute con sussidi e per i disabili che non possono essere collocati è prevista la creazione di posti di lavoro protetti. I disabili disoccupati hanno diritto a un reddito minimo.

Gran Bretagna

Con il «Disability Discrimination Act», la Gran Bretagna ha abolito, nel 1995, la quota obbligatoria di assunzione (Disabled Persons Employment Act 1944). Per i datori di lavoro vige ora un divieto generale di discriminazione nei confronti dei disabili, in base al quale, nelle aziende che occupano più di 15 persone, sono esigibili anche provvedimenti positivi (reasonable adjustments) per l'equiparazione dei disabili agli altri impiegati. Contro la discriminazione esiste (entro i limiti definiti dalla legge) la possibilità di un'azione di risarcimento di danni davanti alla «County Court». Il competente ministro può inoltre mettere a disposizione mezzi per rendere possibile l'assunzione di un disabile o la sua formazione.

Svezia

Grazie alla legge 1970:663 i Comuni sono autorizzati a esercitare imprese gestite in modo puramente commerciale nelle quali vengono occupati disabili qualora sul mercato locale del lavoro non vi siano altre possibilità d'impiego per tali persone. La nuova normativa 1999:132 concernente il divieto di discriminazione dei disabili nel mondo del lavoro disciplina sotto questo punto di vista sia la discriminazione diretta che quella indiretta (p. es. condizioni d'assunzione o di lavoro apparentemente neutre mediante le quali però i disabili sono de facto esclusi come candidati). La discriminazione è sanzionata con il diritto al risarcimento dei danni; per far valere il suo diritto, l'interessato può farsi rappresentare dall'ombudsman per i disabili. Il diritto svedese non contempla quote di occupazione.

Stati Uniti

L'«Americans with Disabilities Act» (ADA), del 1990, vieta, fra l'altro, ogni discriminazione nei confronti dei disabili al momento dell'assunzione o nel lavoro. In virtù dell'ADA, è vietato ai datori di lavoro privati e a quelli sostenuti dallo Stato che occupano più di 15 lavoratori discriminare, a causa della loro disabilità, i disabili qualificati in occasione della candidatura, assunzione, promozione, licenziamento, remunerazione, formazione o perfezionamento professionali nonché sotto il profilo delle condizioni di lavoro. I datori di lavoro sono tenuti, per quanto concerne i requisiti e le infrastrutture relativi ad un posto di lavoro, a creare condizioni adeguate che permettano ai disabili di svolgere la loro attività. Una speciale commissione, alla quale possono essere presentati ricorsi individuali, vigila sull'osservanza di tali disposizioni. In più, i datori di lavoro che occupano più di 50 persone e che ricevono mandati dallo Stato per oltre 50 000 dollari devono adottare provvedimenti positivi in vista di poter occupare disabili che adempiono i requisiti (Rehabilitation Act del 1973).

Canada

Una speciale commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni contro la discriminazione, contenute nella Costituzione e nella legge del 1977 sui diritti della

personalità. Nel settore del lavoro tali disposizioni sono concretate da una legge e un regolamento sulla «equità» nel diritto del lavoro (Loi sur l'équité en matière d'emploi/1995; Règlement sur l'équité en matière d'emploi/1996), applicabili sia al settore privato che a quello pubblico. I datori di lavoro sono esortati a eliminare gli ostacoli alla carriera professionale dei disabili. Il Governo centrale e le Province o i Territori partecipano al finanziamento di istituzioni e programmi intesi a favorire l'integrazione dei disabili. Inoltre, presso il Ministero delle risorse umane, esiste uno speciale fondo d'integrazione con il quale è possibile finanziare misure di promozione. Per gli impiegati del servizio pubblico sono previste particolari misure ausiliarie tecniche e di altro tipo; una «Commission de la fonction publique» con servizio di consulenza individuale è competente in questo settore. Per gli adolescenti disabili è in corso il programma «Pathway», condotto in collaborazione con l'economia privata, nell'ambito del quale taluni quadri dirigenti si adoperano per trovare loro possibilità di occupazione come stagisti.

2.3.1.3 Adegamenti edilizi

Germania

In Germania il diritto edile è di competenza dei «Länder». Gli ordinamenti edilizi dei «Länder» contengono prescrizioni sull'impostazione degli edifici in conformità alle esigenze dei disabili.

Francia

Una legge speciale (Loi d'orientation en faveur des personnes handicapées n.75-335 del 30 giugno 1975) prescrive che le strutture architettoniche e la disposizione dei locali nelle case e negli edifici pubblici devono essere tali da permettere l'accesso ai disabili. Due decreti (n. 78-109 del 1° febbraio 1978 e n. 78-1167 dell'8 dicembre 1978) concretano tali disposizioni, in particolare per quanto attiene all'accessibilità con sedie a rotelle, e le dichiarano applicabili a tutti i nuovi edifici pubblici e privati. Mediante un'altra legge (Loi n. 91-663 del 13 luglio 1991) e i relativi disposti esecutivi è stato introdotto un controllo preventivo e modificato di conseguenza il «Code de la construction, de l'habitation et de l'urbanisme», per esempio con riferimento alle autorizzazioni edilizie e all'accessibilità del pubblico agli edifici. In un recente atto legislativo (Décret n. 99-756 del 31 agosto 1999) sono presentate prescrizioni particolareggiate su come rendere conformi alle esigenze dei disabili impianti pubblici e privati, ma accessibili al pubblico, come strade, piazze e altri luoghi. Per provvedimenti di miglioramento dell'accesso dei disabili a uffici amministrativi siti in vecchi edifici è a disposizione un fondo interministeriale (Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments anciens ouverts au public qui appartiennent à l'Etat), gestito da una speciale «Commission interministérielle de la Politique immobilière de l'Etat» (CPIE).

Italia

Nelle due leggi omonime (Legge n. 118 del 30 marzo 1971, Legge n. 13 del 9 gennaio 1989, modificata dalla Legge n. 62 del 27 febbraio 1989) e nei relativi decreti e regolamenti sono previsti provvedimenti per il settore pubblico e privato, in parti-

colare contributi per adeguamenti edilizi. Grazie a un'altra legge (Legge n. 49/1997) sono concesse agevolazioni fiscali per tali lavori.

Austria

In Austria, il settore delle costruzioni compete ai «Länder». In questo settore non esistono di conseguenza norme a livello federale.

Spagna

La legge sull'integrazione (13/1982) contempla, nel settore dell'edilizia, prescrizioni sulla costruzione, sul rinnovamento e sull'ampliamento di edifici pubblici e privati, che tengono conto delle esigenze dei disabili, ed esorta gli uffici competenti a sostenere i committenti privati nell'esecuzione di tali lavori e a determinate condizioni anche ad accordare sussidi. I sussidi per la costruzione di case sottostanno a precisi oneri (p. es. ascensori accessibili con sedie a rotelle).

Gran Bretagna

In Gran Bretagna non vi sono disposizioni di legge che prescrivono determinati provvedimenti per rendere impianti ed edifici consoni alle esigenze dei disabili. Ciononostante i locali Uffici delle abitazioni (local housing authorities) possono accordare a committenti privati contributi per finanziare l'esecuzione di adeguamenti in favore dei disabili. Un'eccezione è rappresentata dal «Chronically Sick and Disabled Persons Act», del 1970, che al § 8 prescrive che i luoghi d'istruzione devono essere resi accessibili ai disabili.

Svezia

All'articolo 4, la legge 1987:10 prescrive un impianto consono ai disabili per la costruzione di insediamenti abitativi. In virtù del più recente atto 1993:387 sul sostegno ai disabili è riconosciuto loro il diritto di essere alloggiati in appartamenti privati adattati alla loro disabilità o – nel caso si tratti di una disabilità grave – in appartamenti nei quali si provveda alle loro esigenze elementari (faccende domestiche, consegna di pasti ecc.).

Stati Uniti

Il «Fair Housing Amendments Acts», del 1988, vieta la discriminazione dei disabili. I locatori sono inoltre tenuti a tollerare modifiche adeguate degli appartamenti affittati da disabili. Trattandosi di case con più di tre appartamenti e ascensore, costruite dopo il 1991, esiste l'obbligo di provvedimenti positivi che rendano i locali in comune accessibili ai disabili e i singoli appartamenti accessibili con sedie a rotelle.

Tutti gli edifici nuovi utilizzati da enti pubblici devono essere accessibili ai disabili. L'ADA intende come enti pubblici e prestazioni pubbliche i negozi, gli alberghi, i ristoranti, i teatri, le sale per riunioni, gli uffici, i musei, i parchi, le scuole, gli impianti sportivi, le sedi di uffici amministrativi ecc. Come dimostrato da vari studi, l'aumento dei costi di costruzione derivante dall'applicazione di tali prescrizioni è, in media, pari soltanto allo 0,5 per cento. Gli edifici esistenti devono essere adeguati se le modifiche sono di facile esecuzione e non comportano spese eccessive. Le barriere architettoniche vanno eliminate non soltanto per gli utilizzatori di sedie a rotelle, ma anche per altri gruppi di disabili come i non-vedenti e gli audiolesi. Ne consegue che gli enti pubblici sono tenuti a mettere a disposizione anche mezzi au-

siliari acustici e prestazioni che permettano ai disabili di fruire dei beni o dei servizi offerti. Questo comprende la messa a disposizione sia di interpreti qualificati nel linguaggio gestuale o di altri aiuti per gli udollesi sia di testi in caratteri cubitali o in braille oppure di cassette per gli ipovedenti e i non-vedenti. Ove tali provvedimenti costituiscono un onere sproporzionato, è sufficiente che il personale sia disposto a secondare le richieste dei clienti disabili. Nei ristoranti, per esempio, il personale deve essere disposto a leggere la carta ai non-vedenti.

Canada

In Canada la normativa concernente l'abitazione compete di massima alle Province. Ciononostante gli articoli 5 e 6 della legge sui diritti della personalità contengono divieti di discriminazione che si riferiscono esplicitamente (anche) all'alloggio e alla messa a disposizione di locali d'abitazione e commerciali. Il competente Ministero ha inoltre avviato, per il tramite di un'organizzazione speciale, la «Société canadienne d'hypothèque et de logement», un programma d'aiuto e di adeguamento dell'abitazione in favore dei disabili.

2.3.1.4 Istruzione

Germania

L'istruzione compete ai «Länder». Ognuno di essi ha istituito scuole speciali per i disabili.

Francia

Per i fanciulli disabili sono previste classi speciali che a seconda delle cure di cui necessitano i fanciulli sono assegnate al Ministero dell'istruzione o a quello sociale. Altri istituti speciali, nei quali vengono accolti fanciulli con difficoltà relazionali o con disabilità motorie o sensoriali, appartengono al Ministero della sanità. A livello di Dipartimento e di Circondario esistono speciali commissioni che si occupano dell'assistenza e del ricovero dei fanciulli (concessione di borse di studio, esenzione dalle spese di ricovero e di cura in istituti specializzati, assunzione delle spese di trasporto, ecc.). La legge n. 87-157, del 10 luglio 1987, prevede incentivi per le imprese che offrono posti di tirocinio ad adolescenti disabili. Altri atti normativi concernono l'assegnazione di borse di studio per scuole superiori, delle quali possono beneficiare in particolare anche disabili provenienti da ceti meno abbienti; agli studenti disabili possono anche essere accordate deroghe all'obbligo di dedicarsi principalmente e a tempo pieno allo studio (p. es. quando vi siano impedimenti di ordine medico). Esistono inoltre disposizioni speciali anche per quanto riguarda lo svolgimento di esami da parte di candidati disabili.

Italia

A livello di scuola elementare sono impiegati speciali assistenti che si occupano dell'integrazione di fanciulli disabili e dello svolgimento di determinati programmi d'insegnamento. La legge n. 104 del 5 febbraio 1993 stabilisce il diritto fondamentale di tutti i minorenni disabili all'istruzione scolastica e prevede varie misure per il promovimento della scolarizzazione dei disabili: coordinazione dei programmi d'insegnamento con attività extrascolastiche, istituti pedagogici speciali ecc. Anche

in Italia esistono disposizioni speciali per lo svolgimento di esami da parte di scolari disabili. Presso gli Uffici dell'istruzione delle Regioni, speciali gruppi di lavoro si occupano dell'esecuzione di tali provvedimenti e della consulenza alle persone interessate; detti gruppi di lavoro possono anche presentare proposte per ulteriori provvedimenti e miglioramenti. Per le scuole superiori vi sono regole speciali.

Austria

Il settore della scuola – fatta eccezione della norma di diritto federale che prevede l'obbligo scolastico – è di competenza dei «Länder».

Spagna

La legge sull'integrazione (13/1982) prevede agli articoli 23 segg. misure atte a integrare i disabili nel normale sistema dell'istruzione che deve anche mettere a disposizione istituti pedagogici speciali ai quali i fanciulli sono assegnati individualmente in base a una diagnosi pluridisciplinare. Per di più, per le persone affette da grave disabilità, possono anche essere istituiti speciali centri d'assistenza. Degna di nota è la prescrizione in virtù della quale gli ospedali pubblici e i nosocomi privati in cui più del 50 per cento dei posti letto sono sussidiati dall'ente pubblico devono allestire un reparto pedagogico che si occupi della scolarizzazione degli alunni ospedalizzati. Gli studenti disabili sono esentati dalle tasse d'istruzione. Possono esigere che gli esami siano effettuati in modo consono ai disabili.

Gran Bretagna

In base all'«Education Act», del 1977, spetta innanzitutto ai genitori provvedere affinché i figli, anche disabili, ricevano un'istruzione adeguata. Per l'istruzione dei fanciulli disabili esiste comunque il «Code of practice», emanato dal Segretariato di Stato e sottoposto a periodiche revisioni, che deve essere approvato da entrambe le Camere del Parlamento. In base a detto atto, i fanciulli disabili, sempre che la cosa sia fattibile – e corrisponda al desiderio dei genitori –, devono frequentare le scuole insieme ai fanciulli sani. Le autorità competenti sono tenute a registrare i fanciulli disabili, a valutare il loro stato di salute e a redigere un rapporto in merito. I genitori possono chiedere una tale valutazione o una nuova valutazione e hanno, se non ne condividono il risultato, un diritto di ricorso che possono far valere davanti a un tribunale speciale. Le autorità sono inoltre chiamate a fare il possibile per venire incontro alle necessità particolari dei disabili e a provvedere affinché questi ultimi siano integrati nel normale svolgimento dell'attività scolastica. Chi gestisce una scuola, un «college» o un'università è obbligato a rendere accessibili ai disabili gli edifici e i loro dintorni, sempreché la cosa sia possibile con un onere ragionevole.

Svezia

Il diritto svedese contempla tutta una serie di provvedimenti intesi a offrire ai fanciulli disabili, per quanto possibile, pari condizioni d'istruzione che ai fanciulli sani. Tali provvedimenti vanno dai trasporti gratuiti, all'impiego di tutori, fino all'istituzione di classi speciali.

Stati Uniti

Il «Rehabilitation Act», del 1973, vieta ogni discriminazione dei disabili anche nel settore dell'istruzione. Insieme all'«Individuals with Disabilities Education Act» e a

numerose prescrizioni d'esecuzione, garantisce a ogni fanciullo disabile un'istruzione gratuita e adeguata negli Stati Uniti. A seconda delle circostanze, vi sono compresi anche misure terapeutiche, trasporti speciali, consulenza, servizi di traduttori, ausili tecnici ecc. I genitori sono coinvolti nel programma d'istruzione individuale. L'obiettivo di tutti questi sforzi è procurare ai fanciulli disabili un'istruzione in un contesto che sia il più possibile simile a quello in cui evolvono i fanciulli sani.

Canada

In Canada, l'istruzione compete in primo luogo alle Province. Il Governo federale sostiene tuttavia i loro sforzi mediante un programma di borse di studio, nel quale è previsto un regime speciale per i disabili. In particolare, al livello di ginnasio, gli studenti disabili sono riconosciuti a tutti gli effetti anche se frequentano la scuola soltanto nella misura del 40 per cento rispetto al tempo normale di studio. Inoltre i disabili che conseguono un diploma possono essere esentati dal rimborso delle borse di studio ricevute a titolo di prestito, se tale rimborso implicasse sacrifici sproporzionati.

2.3.1.5 Trasporti pubblici

Germania

La legge sui disabili gravi obbliga le imprese di trasporto pubblico a trasportare gratuitamente i disabili gravi, previa presentazione di un relativo documento di legittimazione. Le modalità d'applicazione sono rette da una speciale legge del 9 luglio 1979 sul trasporto gratuito dei disabili gravi.

Francia

La legge d'orientamento in favore dei disabili contiene disposizioni atte a facilitare la mobilità dei disabili, segnatamente grazie a un'adeguata costruzione dei mezzi di trasporto pubblici, alla creazione di speciali possibilità di trasporto ecc. Lo Stato si assume inoltre le spese per il trasporto individuale di scolari e studenti disabili dal loro domicilio alla scuola e viceversa.

Italia

La legge n. 21 del 15 gennaio 1992 invita le Regioni e i Comuni a istituire un servizio di taxi e di autonoleggio per i disabili. La legge n. 104 del 5 febbraio 1992 vuole garantire l'accessibilità dei mezzi di trasporto pubblici ai disabili e prevede agevolazioni fiscali sugli autoveicoli adattati alle esigenze dei disabili nonché la creazione di posti di parcheggio riservati ai disabili.

Austria

Per quanto concerne la circolazione stradale, varie disposizioni dell'ordinamento sulla circolazione stradale garantiscono che per i disabili siano allestite le cosiddette vie protette con rampe e che queste zone siano loro riservate; le autorità competenti devono inoltre provvedere che vi siano speciali posti di parcheggio a disposizione dei disabili, in particolare in prossimità di edifici amministrativi, ospedali ecc. Sulle loro linee, le Ferrovie federali austriache possono concedere ai disabili riduzioni sul prezzo del biglietto.

Spagna

Nella legge sull'integrazione (13/1982) sono menzionati anche i trasporti: i mezzi di trasporto pubblici devono essere costruiti o adattati per soddisfare le esigenze dei disabili.

Gran Bretagna

Regolamenti emanati dal Segretariato di Stato, assistito da una commissione consultiva, stabiliscono le esigenze minime in materia di equipaggiamento dei nuovi taxi e forniscono ai conducenti direttive sul trasporto dei disabili. Pertinenti disposizioni concernono i «public service vehicles» e i «rail services». Le autorità competenti possono concedere sussidi per misure volte a migliorare le possibilità di trasporto per i disabili.

Svezia

Due leggi del 1977 prevedono che le spese di trasporto dei disabili vengano assunte dai poteri pubblici sulla base delle tariffe dei trasporti pubblici o in misura maggiore, se necessario (p. es. se è necessario un accompagnatore). Questo indipendentemente dal fatto che i mezzi di trasporto siano utilizzati per necessità o a puro titolo privato (p. es. per andare in vacanza o simili). I poteri pubblici possono inoltre concedere contributi per l'acquisto di autoveicoli speciali o pagarli completamente.

Stati Uniti

Con l'adozione dell'«Americans with Disabilities Act» (ADA) è stato raggiunto un netto miglioramento anche per quanto concerne i mezzi di trasporto pubblici. Dall'agosto del 1990, le aziende pubbliche di trasporto possono mettere in esercizio soltanto autobus accessibili ai disabili. Vari studi hanno mostrato che l'incidenza dei costi per l'installazione di piattaforme elevatrici sul prezzo d'acquisto dell'autobus non supera il 5 per cento. Alle imprese private che assicurano collegamenti extraurbani è stato impartito un termine di sette anni per rendere i loro torpedoni accessibili ai disabili. Alle imprese ferroviarie è stato accordato un termine di cinque anni entro il quale almeno una carrozza del convoglio deve essere accessibile ai disabili; per contro, tutte le nuove carrozze devono essere accessibili con sedie a rotelle. Per l'aviazione valgono disposizioni speciali in quanto l'«Air Carrier Access Act», del 1986, vieta alle compagnie aeree ogni discriminazione nei confronti dei disabili. Le compagnie aeree sono inoltre tenute ad adottare provvedimenti positivi per adeguare alle esigenze dei disabili – senza chiedere supplementi di sorta – l'accesso all'aereo e la permanenza in esso e a istruire in conseguenza il personale di volo.

Canada

La legge (federale) sui trasporti stabilisce esplicitamente l'obbligo dello Stato di gestire una rete di trasporti efficiente, accessibile anche ai disabili. L'esecuzione della legge è affidata all'Ufficio dei trasporti del Canada, che è anche competente per esaminare i ricorsi dei disabili. Detto Ufficio ha emanato vari regolamenti sulla navigazione marittima, sulle ferrovie e sull'aviazione, che prescrivono un equipaggiamento dei mezzi di trasporto adeguato alle necessità dei disabili. Un altro regolamento concerne l'istruzione del personale d'accompagnamento relativa all'aiuto da prestare ai passeggeri disabili.

2.3.1.6 Comunicazioni

Germania

In Germania vige l'esenzione dalle tasse di telefono, radio e televisione o comunque una loro riduzione per determinate categorie di disabili che, a causa della loro disabilità, non sono in grado di visitare manifestazioni pubbliche (segnatamente per gli ipovedenti, i non-vedenti e gli audiolesi). Per quanto riguarda la televisione, sono in corso trattative per introdurre l'obbligo di trasmettere una determinata percentuale di programmi con sottotitoli o con spiegazioni nel linguaggio gestuale.

Francia

A determinate condizioni, sono esentate dal pagamento del canone televisivo le persone la cui disabilità non consente loro di provvedere da sé al proprio mantenimento. Parimenti la «Carte France Télécom» è rilasciata ai non-vedenti a condizioni di favore. Con accorgimenti tecnici (luci intermittenti, segnali acustici supplementari, amplificatori del suono ecc.) «France-Télécom» provvede inoltre a rendere possibile o a facilitare l'uso del telefono agli ipovedenti, ai non-vedenti e agli audiolesi. Già dal 1983 certe trasmissioni televisive sono sottotitolate per gli utenti audiolesi. Per quanto riguarda l'offerta dell'amministrazione pubblica e di altri istituti pubblici in Internet, il Governo, in una circolare dell'ottobre 1999, ha formulato speciali raccomandazioni all'attenzione dei webmaster affinché presentino le loro informazioni in modo consono ai disabili.

Italia

Fatta eccezione dell'esenzione dalle tasse al momento di concludere un contratto per la telefonia mobile, non sono previste particolari misure in favore dei disabili.

Austria

A determinate condizioni, i disabili sono esentati dal pagamento delle tasse di telefono, radio e televisione.

Spagna

Il decreto reale 1736/1998, che approvò la legge sulle telecomunicazioni, prescrive che i disabili hanno diritto ai servizi di telecomunicazione nella stessa misura degli altri utenti. Per l'Andalusia una legge regionale prescrive alle emittenti pubbliche di adottare provvedimenti tecnici per sottotitolare o tradurre nel linguaggio gestuale le loro trasmissioni. Provvedimenti analoghi sono raccomandati alle emittenti private.

Gran Bretagna

Il Segretariato di Stato può, d'intesa con l'Ufficio del Cancelliere dello scacchiere, accordare contributi finanziari per lo sviluppo di apparecchiature di telecomunicazione conformi alle esigenze dei disabili o per il miglioramento degli impianti esistenti. Una commissione, istituita nell'ambito del «Broadcasting Act» del 1996, è inoltre incaricata di elaborare un codice per adattare i servizi radiotelevisivi alle esigenze dei disabili. Come obiettivo minimo è previsto, entro 10 anni dall'inizio della digitalizzazione delle emissioni, l'obbligo di sottotitolare il 50 per cento dei programmi idonei agli audiolesi e di aggiungere spiegazioni per gli ipovedenti al 10 per cento dei programmi.

Svezia

Il diritto svedese prevede contributi finanziari per l'acquisto di teletext e per la traduzione in scrittura braille o in linguaggio gestuale.

Stati Uniti

Per consentire agli audiolesi l'uso delle apparecchiature di telecomunicazione, le società telefoniche sono tenute a essere a disposizione, 24 ore su 24 e sull'intero territorio degli Stati Uniti, degli audiolesi e di coloro che sono affetti da disturbi del linguaggio e ad assicurare loro l'utilizzazione del telefono senza costi supplementari. In virtù delle disposizioni del «Telecommunications Act», del 1996, che ha modificato quelle del «Communications Act», del 1934, i fabbricanti di apparecchi di telecomunicazione e le imprese che offrono prestazioni in questo settore sono obbligati a costruire i loro apparecchi rispettivamente a concepire i loro servizi in modo conforme alle esigenze dei disabili. La trasposizione nella pratica di queste prescrizioni, dapprima con direttive, ora con un disegno d'ordinanza, è in atto. La «Federal Communications Commission» (FCC) vigila sull'attuazione della regolamentazione. Per quanto concerne Internet, le competenti agenzie (Access Board) hanno proposto una serie di norme (relative alla corrispondente revisione del «Rehabilitation Act», del 1973/98) per garantire una concezione dei siti consona ai disabili. Infine, regole in vigore dall'inizio del 1998 prescrivono in misura sempre più ampia alle società televisive di permettere il «close captioning» delle loro trasmissioni (sottotitolatura, descrizione dei rumori di fondo ecc.) mediante segnali codificati, emessi insieme ai normali segnali della trasmissione.

Canada

La legge sull'accesso all'informazione sancisce un diritto generale all'accesso a tutte le informazioni provenienti da enti federali. Uno speciale «Commissaire à l'information», indipendente dal Governo e nominato dal Parlamento, vigila sull'applicazione di questo diritto. Il «Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes» esige inoltre che i maggiori enti radiotelevisivi sottotitolino tutte le trasmissioni d'informazione locale (comprese quelle trasmesse in diretta).

2.3.2 Normative cantonali

2.3.2.1 In generale

Attualmente esistono già, nella maggioranza dei Cantoni, disposizioni concernenti in modo specifico i disabili. Ciononostante si è ancora ben lungi dal garantire uno «standard cantonale». Infatti, anche se in pratica tutti i Cantoni menzionano nella loro Costituzione il dovere dello Stato di considerare le particolari esigenze dei disabili, soltanto alcuni di essi consacrano ai disabili disposizioni specifiche nella loro legislazione. Ve ne sono soprattutto tre (TI, GR, VS) che hanno promulgato leggi speciali in proposito. La portata di queste leggi è tuttavia diversa; due di esse promuovono in generale un'integrazione (VS⁵⁴ e GR⁵⁵), mentre la terza si applica in

⁵⁴ Loi sur l'intégration des personnes handicapées del 31 gennaio 1991, Recueil des lois, vol. V, 1850.

⁵⁵ Legge sulla promozione degli handicappati del 18 febbraio 1979, Collezione sistematica del diritto cantonale grigionese, volume II, 440.000.

modo mirato a settori determinati (TI⁵⁶, dove la legge preconizza l'obbligo dello Stato di prendere provvedimenti per assicurare l'integrazione dei disabili sul piano sociale e professionale).

2.3.2.2 Occupazione

La considerazione degli interessi dei disabili varia molto da un Cantone all'altro. Può andare da un semplice incoraggiamento fino all'assunzione e all'integrazione dei disabili nella politica d'occupazione del Consiglio di Stato (come a ZH⁵⁷), dalla messa a disposizione di posti per i disabili (come a LU⁵⁸) fino all'obbligo di riassumere ex collaboratori divenuti invalidi o altre persone invalide (come a FR⁵⁹). A BS⁶⁰ e LU⁶¹, è stato introdotto l'obbligo di dichiarare i contratti di tirocinio previsti per i disabili. L'autorità competente deve in seguito verificare se si tratta di un tirocinio o di una formazione di base ai sensi della legge federale sulla formazione professionale⁶². Varie legislazioni cantonali prevedono un sostegno cantonale particolare per la formazione professionale degli apprendisti disabili (p. es. quelle di TG⁶³, JU⁶⁴ e BE⁶⁵). Ricordiamo ancora che a BS⁶⁶ è stato possibile creare, nel servizio del collocamento, sezioni speciali in favore dei disabili.

In alcuni Cantoni, la scelta dei provvedimenti volti a favorire l'inserimento professionale dei disabili è molto ampia: il VS⁶⁷, per esempio, offre tutta una serie di possibilità fra le quali l'introduzione di incentivi nel settore privato, il sostegno di organizzazioni specializzate, la messa a disposizione di posti semiprotetti nell'amministrazione cantonale ecc. Si tratta di provvedimenti di tipo incitativo (p. es. apertura di crediti per il pagamento del salario delle persone assunte per impieghi semiprotetti nell'amministrazione cantonale o possibilità di assumere apprendisti disabili fuori dei contingenti autorizzati). Anche la legislazione ticinese⁶⁸ prevede una grande varietà di provvedimenti volti a favorire l'integrazione professionale dei disabili.

56 Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) del 14 marzo 1979, 6.4.7.1.

57 Par. 5 lett. I Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals del 27 settembre 1998 (177.10), che prevede il promovimento dell'assunzione e dell'integrazione dei disabili nel programma della politica del personale del Consiglio di Stato.

58 Par. 82a Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Personalgesetz) del 13 settembre 1988 (SRL n. 51).

59 L'Arrêté relatif à l'engagement de personnes invalides del 25 febbraio 1992 (122.70.43) mira a favorire il reinsertimento professionale di invalidi, con un'attenzione particolare agli ex collaboratori diventati invalidi.

60 Par. 15 Kantonales Gesetz über die Berufsbildung del 21 febbraio 1985 (SG 420.200).

61 Par. 40 Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die Berufsbildung del 24 maggio 1982 (SRL n. 425).

62 **RS 412.10**

63 Par. 10 Gesetz über die Berufsbildung del 4 novembre 1985 (412.11).

64 Art. 13 Loi sur la formation professionnelle del 13 dicembre 1990 (413.11).

65 Art. 18 cpv. 1 Loi sur la formation professionnelle del 9 novembre 1981 (435.11).

66 Par. 1 cpv. 2 Gesetz betreffend die Einführung des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung del 22 novembre 1951 (SG 819.500).

67 Art. 11-17 Loi sur l'intégration des handicapés del 31 gennaio 1991 (1850). Da notare che l'art. 14 di questa legge prevede lo sviluppo di possibilità d'occupazione dei disabili sia in posti normali che in posti protetti: vi è dunque una volontà esplicita di sostenere l'integrazione professionale di queste persone anche nel «normale» mondo del lavoro.

68 Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi del 14 marzo 1979 (6.4.7.1).

Il legislatore distingue vari provvedimenti da prendere in materia di integrazione professionale: per esempio, l'assunzione diretta di disabili da parte degli enti pubblici⁶⁹ oppure la subordinazione del versamento di sussidi o dell'appalto di lavori pubblici all'obbligo per i beneficiari di occupare disabili⁷⁰. La legge precisa inoltre che nel scegliere i provvedimenti da adottare va data la preferenza a quelli che favoriscono maggiormente l'integrazione del disabile nella società⁷¹. Nei GR⁷² infine, la legge stabilisce una sorta di gerarchia dei provvedimenti che il Cantone deve adottare: se possibile, offrire un lavoro ai disabili, altrimenti accordare aiuti finanziari o consigli alle imprese private che offrono posti di formazione o di lavoro ai disabili.

2.3.2.3 Edifici

In questo settore, la maggioranza dei Cantoni prevede disposizioni relative alle necessità dei disabili. Vi sono Cantoni che ne tengono conto in termini generali e altri che cercano di rispondere in modo più mirato alle esigenze specifiche dei disabili. In quasi tutti i Cantoni l'accesso agli edifici e impianti destinati al pubblico⁷³ va garantito anche ai disabili. Per stabilire quali edifici e impianti sono destinati al pubblico si usano criteri quantitativi (p. es. la superficie dell'edificio o il numero di appartamenti). In questo settore, vi sono Cantoni che hanno adottato disposizioni molto particolareggiate in favore dei disabili (p. es. NE⁷⁴).

Parecchi Cantoni prescrivono di considerare le necessità dei disabili al momento della costruzione o del rinnovo di edifici o locali commerciali o case plurifamiliari. Anche in questo caso si ricorre a criteri quantitativi: alcune legislazioni cantonali (BL⁷⁵ o SG⁷⁶) precisano che si tratta di case plurifamiliari con almeno sei appartamenti. In alcuni Cantoni lo Stato è tenuto a incoraggiare una tale politica dell'abitazione assegnando incentivi finanziari (p. es. GR e TI⁷⁷).

Queste garanzie in favore dei disabili sono tuttavia attenuate in nome del principio di proporzionalità: vale a dire che si può rinunciare a garantire l'accesso a un edificio se ciò provoca costi sproporzionati o è in conflitto con altri interessi degni di protezione.

Da questa sommaria panoramica sulle legislazioni cantonali in materia edilizia appare un punto in comune: quasi tutti i provvedimenti in favore dei disabili hanno ca-

⁶⁹ Art. 9 della legge.

⁷⁰ Art. 10 della legge.

⁷¹ Art. 11 della legge.

⁷² Art. 35 della legge sugli اندicapپات (440.000).

⁷³ Supermercati, edifici amministrativi, tribunali, chiese, scuole, ospedali, impianti sportivi, centri commerciali, parcheggi ecc.

⁷⁴ Gli art. 20-22 Loi sur les constructions del 25 marzo 1996 (RSN 720.0) e gli art. 9-25 del regolamento d'esecuzione del 16 ottobre 1996 (RSN 720.1) prevedono che, per principio, l'accesso agli edifici va garantito alle persone con disabilità fisiche o di percezione.

⁷⁵ Par. 108 cpv. 2 Raumplanungs- und Baugesetz dell'8 gennaio 1998 (400).

⁷⁶ Art. 55^{bis} Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht del 6 giugno 1972 (sGS 731.1).

⁷⁷ GR: art. 38 della legge sugli اندicapپات e TI: art. 8b della LISPI prevedono che il Cantone possa accordare sussidi per la costruzione di case plurifamiliari conformi alle esigenze dei disabili.

rattere vincolante (in caso di inadempienza l'autorità può negare il permesso di costruire), ma i disabili stessi non hanno spesso alcun rimedio giuridico visto che le leggi cantonali non accordano loro alcun diritto soggettivo. Rari sono i Cantoni che contemplano un diritto a ricorrere: vi è l'esempio di LU, dove un organo privato incaricato di tutelare gli interessi dei disabili nel settore delle costruzioni («Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen») è legittimato a ricorrere qualora gli edifici non adempiano le esigenze giuridiche⁷⁸. Nello stesso senso, un progetto di legge di BS, «Entwurf eines Bau- und Planungsgesetzes», impone al Consiglio di Stato l'obbligo di designare un tale organo (denominato anch'esso «Beratungsstelle für behindertengerechtes Bauen»), legittimato a ricorrere in casi analoghi.

2.3.2.4 Istruzione

Nel settore dell'istruzione possiamo affermare che esiste un livello minimo garantito in quasi tutti i Cantoni: quello del sostegno statale alle scuole speciali o agli istituti.

Le legislazioni cantonali contemplano inoltre vari provvedimenti volti in misura più o meno significativa all'integrazione dei fanciulli disabili nelle classi normali. La maggioranza dei Cantoni ha optato per una soluzione «mista»: prevedono un sostegno pedagogico a tali fanciulli per permettere loro di essere in seguito integrati in classi «normali». Tale modo di procedere corrisponde, fino a un certo punto, a quello adottato per facilitare l'integrazione dei fanciulli provenienti da altre regioni linguistiche. Si tratta di corsi speciali in vista della futura integrazione. Tuttavia la politica d'integrazione dei fanciulli disabili ha il suo limite nel fatto che la gravità della disabilità non deve costituire un ostacolo serio alla scolarizzazione degli altri alunni.

Fra i Cantoni che si adoperano maggiormente in favore dell'integrazione scolastica dei fanciulli disabili, possiamo citare l'esempio di SG⁷⁹, che ha sancito il principio della sussidiarietà delle classi speciali. L'insegnamento speciale è destinato ai fanciulli o agli adolescenti con disabilità fisica, psichica o mentale, con difficoltà di percezione o di articolazione, ma la direzione della scuola deve verificare periodicamente la necessità di mantenere il fanciullo o l'adolescente in questo tipo di classe⁸⁰. Anche in TG⁸¹ è previsto che un fanciullo segua una scolarizzazione separata soltanto se non vi sono altri mezzi per ovviare alle sue difficoltà di frequentare l'insegnamento normale. In TI⁸², sono stati istituiti servizi di sostegno pedagogico allo scopo di assistere nell'apprendimento gli alunni che presentano difficoltà particolari; quando la natura della disabilità lo permette, l'alunno è ammesso in una clas-

⁷⁸ Par. 157 e par. 20 cpv. 1 lett. d Planungs- und Baugesetz del 7 marzo 1989 (SRL n. 735).
⁷⁹ L'art. 37 Volksschulgesetz del 13 gennaio 1983 (213.1) prevede la scolarizzazione separata, ma l'art. 40 precisa che il Consiglio della scuola deve esaminare ogni anno la possibilità di integrare gli alunni di una scuola speciale in una scuola normale (rispettivamente quelli di una piccola classe in una classe normale).

⁸⁰ Art. 20 della legge.

⁸¹ Par. 9 Gesetz über die Volksschule und den Kindergarten del 23 maggio 1995 (411.11).

⁸² Art. 63 della legge della scuola del 1° febbraio 1990 (5.1.1.1).

se normale con sostegno speciale⁸³. LU e ZH⁸⁴ si muovono nella medesima direzione poiché prevedono che gli alunni delle scuole speciali devono, appena possibile, essere integrati nelle scuole normali. Nella legislazione del VS⁸⁵ si precisa che l'obiettivo è l'integrazione totale o parziale degli alunni nella struttura scolastica normale: l'integrazione è pertanto (nella misura del possibile) la soluzione auspicata a lungo termine.

Nella maggioranza dei Cantoni la regola sembra dunque essere l'integrazione, non appena possibile, degli alunni disabili nelle classi (o scuole) normali (essendo tuttavia sottinteso che si considerano unicamente le disabilità che non pregiudicano in misura troppo grave la capacità d'apprendimento degli alunni disabili).

Per quanto riguarda le scuole dell'infanzia, possiamo citare l'esempio dei GR⁸⁶, in cui si precisa che già a questo livello occorre favorire l'integrazione dei fanciulli disabili.

Per quanto attiene al corpo insegnante, la legislazione di BE⁸⁷ prescrive che nelle formazioni di base gli insegnanti devono essere preparati anche a facilitare l'integrazione degli alunni disabili nelle classi e nell'insegnamento normali.

2.3.2.5 **Trasporti pubblici**

Anche in questo settore le esigenze dei disabili sono prese in considerazione in modo molto diverso da un Cantone all'altro. Parecchi Cantoni hanno scelto una soluzione mirata, prevedendo che i veicoli e gli impianti vanno equipaggiati in modo da poter essere utilizzati anche dai disabili (p. es. BE⁸⁸). Altri Cantoni hanno optato per un'altra soluzione, nel senso che le esigenze particolari dei disabili sono prese in considerazione al momento di stipulare le convenzioni di prestazione (è il caso di ZH e LU⁸⁹). Altri ancora hanno previsto incentivi finanziari da parte dello Stato,

⁸³ Art. 18 del regolamento per l'educazione speciale del 9 luglio 1975 (5.1.2.1). L'art. 29 precisa inoltre che detti provvedimenti pedagogici-curativi devono permettere (nella misura del possibile) all'alunno disabile di frequentare la scuola normale. Tali provvedimenti comprendono terapie relative ai problemi sensoriali, motori, di percezione e del linguaggio.

⁸⁴ LU: par. 14 cpv. 1 Verordnung über die Sonderschulung del 21 dicembre 1999 (SRL n. 409), che prevede che i fanciulli disabili idonei a seguire l'insegnamento in una classe normale con un sostegno pedagogico speciale possono frequentare tali classi. Nello stesso senso la legislazione di ZH: par. 13, 14, 18, 23 e 27 Reglement über die Sonderklassen, die Sonderschulung und Stütz- und Förderungsmaßnahmen del 3 maggio 1984 (412.13).

⁸⁵ Art. 2 Décret sur l'enseignement spécialisé del 25 giugno 1986 (1083).

⁸⁶ Art. 1 della legge sulle scuole d'infanzia del Cantone dei Grigioni del 17 maggio 1992 (420.500).

⁸⁷ Art. 9 cpv. 2 lett. A Loi sur la formation du personnel enseignant del 9 maggio 1995 (LFPE, 430.210.1).

⁸⁸ Art. 5 cpv. 2 Loi sur les transports publics del 16 settembre 1993 (762.4), che prevede che i veicoli e gli impianti devono, per principio, essere concepiti in modo da essere accessibili agli utenti disabili.

⁸⁹ ZH: par. 13a Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr del 14 dicembre 1988 (740.3), che stabilisce l'obbligo di prendere in considerazione le esigenze specifiche dei disabili e di migliorare le loro possibilità di spostamento. LU: par. 10 cpv. 2 Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr del 21 maggio 1996 (775), che prevede che l'offerta delle imprese di trasporto deve prendere in considerazione le esigenze delle persone con mobilità ridotta.

sotto forma di sussidi per l'acquisto di veicoli speciali versati agli enti che hanno per scopo il trasporto di persone disabili (p. es. FR e SG⁹⁰).

Degna di nota è la soluzione adottata a BS e BL: il 13 ottobre 1998, questi due Cantoni hanno stipulato una convenzione sull'assegnazione di contributi per il trasporto di persone disabili [«Vereinbarung über die Beitragsleistung an Fahrten von Behinderten» (BS, SG 953.930)], in base alla quale si impegnano a creare un'offerta di trasporto in favore dei disabili (si tratta di una sorta di servizio di taxi, vale a dire un trasporto pubblico organizzato con mezzi privati).

2.3.2.6 **Fiscalità**

In alcuni Cantoni sono previste deduzioni fiscali per i contribuenti disabili o per contribuenti che provvedono al sostentamento di un membro disabile della loro famiglia. In generale possono essere dedotte le spese connesse alla disabilità: a LU⁹¹, è consentita una deduzione limitata delle spese derivanti dall'invalidità; a BS⁹², si prevedono deduzioni in favore delle persone che necessitano di cure (per loro stesse o per un familiare); lo stesso vale per il JU⁹³, dove la legge stabilisce che la disabilità del contribuente o del suo congiunto dà diritto a deduzioni fiscali.

Alcuni Cantoni accordano deduzioni speciali per l'acquisto di veicoli a motore destinati a disabili; parecchie leggi cantonali prevedono ad esempio l'esenzione dalla tassa di circolazione, com'è il caso di BS⁹⁴ e NE⁹⁵, dove è sancito che le persone che soffrono di una disabilità fisica non pagano la tassa di circolazione per il veicolo che è loro indispensabile per spostarsi.

Infine, vi sono legislazioni cantonali che accordano l'esenzione dalla tassa sui cani, quando si tratta di un cane per ciechi (p. es. BS⁹⁶ e TG⁹⁷).

⁹⁰ A FR, la Loi sur les transports del 20 settembre 1994 (780.1) dispone, all'art. 43, che il Consiglio di Stato può prevedere l'assegnazione di contributi finanziari per l'acquisto di veicoli speciali agli enti che hanno per scopo il trasporto di persone disabili. Andando nello stesso senso, anche la legislazione di SG prevede, all'art. 15 Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs del 25 settembre 1988 (sGS 710.5), la possibilità di assegnare contributi statali in caso di attuazione di provvedimenti tecnici particolari in favore dei disabili, principio che è ripreso anche dall'art. 2bis Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz del 7 febbraio 1971, (sGS 713.1).

⁹¹ Par. 40 lett. h Steuergesetz (SRL n. 620).

⁹² Par. 44 cpv. 1 n. 4, Gesetz über die direkten Steuern del 22 dicembre 1949 (SG 640.100) e par. 22a dell'ordinanza corrispondante (del 30 gennaio 1990, SG 64.110).

⁹³ Art. 34 cpv. 1 lett. g e 47 lett. d Loi d'impôt del 26 maggio 1988 (RSJU 641.11).

⁹⁴ Gesetz über die Besteuerung der Motorfahrzeuge del 17 novembre 1966 (SG 650.500).

⁹⁵ Art. 2 n. 8 Loi sur la taxe des véhicules automobiles, des remorques et des bateaux del 6 ottobre 1992 (RSN 761.20).

⁹⁶ Par. 6 lett. b Gesetz betreffend das Halten von Hunden del 21 gennaio 1982 (SG 365.100).

⁹⁷ Par. 9 lett. g Verordnung des Regierungsrates über das Halten von Hunden del 16 ottobre 1984 (641.21).

2.4 L'iniziativa parlamentare Suter e la procedura di consultazione del 1999

2.4.1 L'iniziativa parlamentare Suter

Il 5 ottobre 1995, il consigliere nazionale Marc Suter depositò l'iniziativa parlamentare «Parità di trattamento dei disabili» (95.418). Dopo averla accolta⁹⁸, il Consiglio nazionale adottò una nuova disposizione (art. 4 cpv. 3 vCost.) che comprende tre elementi: una clausola di divieto della discriminazione a causa di una deficienza fisica, mentale o psichica, un mandato legislativo di compensare o eliminare gli svantaggi esistenti nei confronti dei disabili mediante l'adozione di provvedimenti e incentivi e un diritto soggettivo che garantisca l'accesso agli edifici e impianti nonché alle prestazioni destinati al pubblico⁹⁹. Nel Consiglio degli Stati, il progetto fu esaminato dalla Commissione della sicurezza sociale e della sanità, che chiese al nostro Collegio di avviare una procedura di consultazione sulla questione della parità di trattamento dei disabili (consultazione dell'autunno 1999¹⁰⁰). In base ai risultati della consultazione e tenuto conto della nostra decisione di presentare un controprogetto all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili», il Consiglio degli Stati rifiutò, il 6 giugno 2000, d'entrare in materia sul progetto d'articolo costituzionale scaturito dall'iniziativa parlamentare Suter¹⁰¹.

Riteniamo tale iniziativa, nella versione adottata dal Consiglio nazionale nel 1998, non adeguata in quanto consacra, come lo fa anche l'iniziativa popolare, un diritto soggettivo direttamente nella Costituzione¹⁰². Sotto il profilo dell'applicazione pratica un tale diritto pone numerosi problemi; in proposito rimandiamo ai motivi che ci hanno indotto a raccomandare di respingere l'iniziativa popolare¹⁰³. Da parte nostra, siamo d'avviso che una legge che sancisca il principio dell'uguaglianza del disabile sia preferibile a una disposizione costituzionale difficilmente deducibile in giudizio¹⁰⁴.

2.4.2 La procedura di consultazione del 1999

2.4.2.1 In generale

La procedura di consultazione condotta nell'autunno del 1999 sulla questione della parità di trattamento dei disabili è servita a chiarire la necessità di legiferare e il livello normativo di un siffatto intervento nonché a fornire le prime stime sulle ripercussioni finanziarie dei nuovi provvedimenti. In totale 74 delle 164 istituzioni interrogate hanno espresso un parere. I risultati sono riassunti nel rapporto del 28 gennaio

⁹⁸ Boll. uff. **1996** CN 1160

⁹⁹ Boll. uff. **1998** CN 1794; rapporto e progetto di decreto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale, FF **1998** 1897

¹⁰⁰ FF **1999** 4607

¹⁰¹ Boll. uff. **2000** CS 269 segg. Al momento dell'adozione del presente messaggio la divergenza tra il Consiglio degli Stati e il Consiglio nazionale su questo oggetto non era ancora appianata.

¹⁰² Parere del nostro Collegio espresso oralmente in occasione della delibera in seduta plenaria del CN sull'iniziativa parlamentare; Boll. uff. **1998** CN 1794 segg.

¹⁰³ Cfr. n. 3 e, in particolare, n. 3.3. e 3.4.

¹⁰⁴ Boll. uff. **1998** CN 1800 segg.

2000 del DFGP «Parità di trattamento dei disabili, valutazione della consultazione svoltasi nell'autunno 1999»¹⁰⁵.

2.4.2.2 Fondamenti giuridici a livello costituzionale

L'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» o una regolamentazione analoga conformemente all'iniziativa parlamentare Suter (cfr. n. 2.4.1) è stata accolta dal PS e da dieci organizzazioni. In favore di diritti soggettivi sanciti nella Costituzione si sono pronunciati i Cantoni GL e BE così come 15 organizzazioni.

Numerosi partecipanti alla consultazione (ZH, BL, SH, VD, FR, AR, GE, UR, SZ, TG, NE, TI; la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDCF), la Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali (CDCAS); PD, UDC, PLS; 6 organizzazioni), invece, hanno ritenuto che l'articolo 8 Cost. costituisse un sufficiente fondamento giuridico per un programma di legislazione sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili.

Un diritto soggettivo ai sensi dell'iniziativa popolare è stato respinto dai partiti borghesi (PLR, PD, UDC) e dalle cerchie economiche (6 organizzazioni).

Parecchi partecipanti alla consultazione si dichiararono contrari a una riforma della Costituzione, almeno fintanto che l'articolo 8 Cost. non sarà applicato.

2.4.2.3 Legislazione futura

Nel suo rapporto, la Commissione del Consiglio degli Stati si pronunciò per un'immediata elaborazione di un programma concreto di legislazione nella forma di un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili». Questa valutazione fu condivisa da numerosi partecipanti alla consultazione (SH, ZG, ZH, SZ, TG; CDCF, CDCAS; PLR, UDC, PD, PLS; 4 organizzazioni). Altri partecipanti alla consultazione si sono espressi in favore di un programma di legislazione (BL, TG, SZ, NE, TI, VD, LU; PS; 18 organizzazioni), la maggior parte di essi auspicando però una procedura rapida. La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si è pronunciata in favore di una legge speciale, eventualmente combinata con la revisione di leggi esistenti.

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione ha riconosciuto la necessità di agire. I settori prioritari concernono i trasporti pubblici, gli edifici (migliore esecuzione delle prescrizioni, ev. diritto di ricorso per le organizzazioni di disabili), abitazione (fra l'altro, indennità di assistenza), lavoro (ponendo l'accento sui sistemi d'incentivazione), comunicazioni, formazione professionale e istruzione (scolarizzazione integrata).

Sulla domanda se ai disabili si debbano accordare diritti soggettivi, le risposte sono state discordanti. Parecchi partecipanti alla consultazione si sono pronunciati in favore dei diritti soggettivi per principio, altri soltanto a livello di legge. Altri li vogliono limitare al diritto d'accesso agli edifici e impianti. Anche sulla domanda se i

¹⁰⁵ Il rapporto può essere consultato sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia: <http://www.ofj.admin.ch>.

diritti soggettivi debbano essere introdotti soltanto dopo un termine transitorio, le risposte sono state contrastanti. Un altro gruppo di partecipanti alla consultazione ha respinto l'effetto verso terzi (o effetto orizzontale) dei diritti soggettivi nei confronti dei privati.

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno rilevato che le ripercussioni finanziarie non erano ancora valutabili. Alcuni hanno ipotizzato per le nuove costruzioni costi supplementari relativamente contenuti (dell'ordine del 2-5% dei costi globali). A seconda dello standard di costruzione, i costi per i trasporti pubblici sono stati stimati fra 75 milioni e quasi 4 miliardi di franchi. Altri ritengono che i costi supplementari di una maggiore integrazione scolastica sarebbero compensati dai risparmi nel settore delle scuole speciali. Molti partecipanti alla consultazione pensano che una migliore integrazione dei disabili porterebbe a risparmi nell'economia pubblica o perlomeno non comporterebbe costi supplementari.

3 Analisi e valutazione dell'iniziativa popolare

3.1 Analisi giuridica

3.1.1 Interpretazione del testo dell'iniziativa

3.1.1.1 In generale

L'iniziativa propone di introdurre nella Costituzione federale un nuovo articolo 4^{bis}¹⁰⁶ che formula, in tre capoversi, un diritto fondamentale alla parità di diritti concernente, con riserva del capoverso 1, specialmente i disabili. L'articolo 4^{bis} sancisce dunque, rispetto al principio generale dell'uguaglianza dell'articolo 4 vCost., una garanzia speciale in favore dei disabili.

Per il suo collocamento (dopo l'art. 4 vCost.), il suo campo d'applicazione materiale (protezione della persona, effetti fondati direttamente sulla Costituzione), la sua terminologia (discriminazione, parità di diritti, garanzia) e il titolo stesso dell'iniziativa («Parità di diritti per i disabili»), l'articolo propone d'introdurre un diritto fondamentale. Questo diritto è destinato a esercitare, sul processo politico, gli effetti che la Costituzione accorda in generale ai diritti fondamentali: deve improntare l'intero ordinamento giuridico (art. 35 cpv. 1 Cost.); deve essere rispettato dall'insieme delle autorità dei vari enti pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) e dai privati che svolgono un compito statale (art. 35 cpv. 2 Cost.); si applica, per quanto vi si presti, anche nelle relazioni tra privati (art. 35 cpv. 3 Cost.).

3.1.1.2 Clausola del divieto di discriminazione (cpv. 1)

Il capoverso 1 sancisce il principio in base al quale nessuno può essere discriminato, enumerando nove fattispecie (o criteri) suscettibili di portare a discriminazioni: l'origine, la razza, il sesso, la lingua, l'età, la posizione sociale, il modo di vita, le

¹⁰⁶ La questione dell'integrazione formale nella nuova Costituzione, compreso il problema del collocamento e della numerazione della nuova disposizione, è trattata al numero 3.2 dedicato alle conseguenze della nuova Costituzione sull'iniziativa.

convinzioni religiose, filosofiche o politiche, le menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

Il campo d'applicazione personale del capoverso 1 è generale e non comprende unicamente i disabili. La proposta d'inserire questa clausola generale può essere spiegata dal fatto che l'iniziativa si iscrive ancora nel contesto della vecchia Costituzione del 1874, nella quale non figurava nessuna formulazione equivalente.

Introdotta dall'espressione «in particolare», l'enumerazione dei fatti suscettibili di portare a discriminazioni non è esaustiva. Elenca unicamente criteri che, in base all'esperienza, hanno sovente dato adito a discriminazioni. D'altra parte l'enumerazione non stabilisce priorità fra i vari criteri, che sono pertanto, fundamentalmente sullo stesso piano.

Per quanto riguarda la nozione di discriminazione, la disposizione proposta non la definisce. Ciononostante non abbiamo elementi che ci permettono di pensare che gli autori dell'iniziativa diano a questo termine un senso diverso dall'accezione comune. Al contrario, se si pensa alla genesi dell'iniziativa, occorre ammettere che la nozione di discriminazione ai sensi dell'iniziativa popolare corrisponde a quella utilizzata all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione. Si tratta dunque di una disparità qualificata, vale a dire palese o che colpisce in modo particolare, e che può avere un carattere dispregiativo.

Il capoverso 1 è una norma d'applicazione diretta, vale a dire che può essere invocata davanti al giudice senza dover essere prima trasposta in una norma legislativa.

3.1.1.3 Mandato legislativo (cpv. 2)

Il capoverso 2 si compone di due periodi: il primo conferisce al legislatore il mandato imperativo di provvedere alla parità dei diritti dei disabili; il secondo prevede l'adozione di provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti.

3.1.1.3.1 Primo periodo

Il primo periodo si rivolge ai legislatori dei vari enti pubblici. Non contiene nessuna attribuzione di competenza legislativa materiale e non modifica quindi la ripartizione costituzionale delle competenze¹⁰⁷.

Questo periodo pone un primo problema d'interpretazione a causa della divergenza fra il testo tedesco, che usa il termine «Gleichstellung»¹⁰⁸, e quelli francese e italiano, che usano le espressioni «égalité de droit»¹⁰⁹ e «parità dei diritti»¹¹⁰. Il titolo dell'iniziativa, «Parità di diritti per i disabili» («Gleiche Rechte für Behinderte»/«Droits égaux pour les personnes handicapées»), potrebbe suggerire, a prima vista,

¹⁰⁷ Cfr. anche FF **1997** III 481, I 128, **1993** I 1051 seg., **1980** I 129 segg.; cfr. anche n. 8.1.1.

¹⁰⁸ Cfr. il testo dell'iniziativa popolare nella versione tedesca del Foglio federale, FF **1999** 7312, **1998** 3967.

¹⁰⁹ Cfr. sopra n. 1.1.1.

¹¹⁰ Cfr. il testo dell'iniziativa popolare nella versione italiana del Foglio federale, FF **1999** 6256, **1998** 2436.

che l'iniziativa mira unicamente a un'uguaglianza di diritto. Tuttavia il titolo di un'iniziativa popolare non ne deve necessariamente contenere tutti gli elementi, ma può limitarsi a esprimere l'idea principale¹¹¹. Come vedremo in seguito, l'idea vera e propria dell'iniziativa è quella di una garanzia specifica del principio dell'uguaglianza, compresa l'uguaglianza di fatto. Per di più il testo dell'iniziativa depositata è stato presentato in tedesco e le versioni francese e italiana sono traduzioni¹¹². Conviene dunque, per interpretare il testo, riferirsi alla versione tedesca e considerare che il primo periodo dell'articolo 4^{bis} capoverso 2 garantisce l'uguaglianza (Gleichstellung) e non soltanto l'uguaglianza di diritto (Gleichberechtigung).

Un secondo problema d'interpretazione concerne il contenuto stesso della nozione di uguaglianza (Gleichstellung) nel contesto dell'iniziativa. Secondo un'interpretazione corrente, il termine di «Gleichstellung» («égalité»/«uguaglianza») si distingueva da quello di «Gleichberechtigung» e concerneva, fino all'adozione della nuova Costituzione, un'uguaglianza di fatto. Questa distinzione appariva chiaramente all'articolo 4 capoverso 2 vCost. (parità dei sessi) dove il primo periodo garantiva l'uguaglianza di diritto («... gleichberechtigt»/«... uguali diritti») e il secondo l'uguaglianza di fatto («Gleichstellung»)¹¹³. Ma le cose sono cambiate con l'entrata in vigore della nuova Costituzione: il secondo periodo dell'articolo 8 capoverso 3 precisa ormai la nozione di uguaglianza («Gleichstellung») qualificandola uguaglianza di diritto e di fatto («rechtliche und tatsächliche»/«de droit et de fait»). L'aggiunta di queste due parole (diritto e fatto) ha neutralizzato il termine principale (uguaglianza) che da allora non designa più soltanto l'uguaglianza di fatto. Al momento in cui fu lanciata l'iniziativa popolare (estate del 1998), il secondo periodo dell'articolo 8 capoverso 3 Cost. era ancora oggetto di divergenze fra i due Consigli a causa della definizione della nozione di uguaglianza¹¹⁴. Non vi era dunque certezza sulla portata del termine «Gleichstellung». Ne consegue che l'articolo 4^{bis} capoverso 2 è da interpretare indipendentemente dalla terminologia utilizzata nel secondo periodo dell'articolo 8 capoverso 3 Cost.

Un'interpretazione indipendente e sistematica del testo dell'iniziativa mostra che il capoverso 2 mira a un'uguaglianza distinta dalla sola uguaglianza di diritto per le seguenti ragioni: prima, la garanzia dell'uguaglianza di diritto («Gleichberechtigung») è già data dal principio generale di uguaglianza dell'articolo 4 vCost. e dal divieto di discriminazione di cui all'articolo 4^{bis} capoverso 1, proposto dall'iniziativa; seconda, il primo periodo dell'articolo 4^{bis} capoverso 2 deve logicamente mirare ad altro che all'uguaglianza di diritto, altrimenti sarebbe una terza ripetizione rispetto alle due norme citate sopra; terza, i termini scelti, secondo cui la legge «Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti» («Es sieht Massnahmen zur Beseitigung und zum Ausgleich bestehender Benachteiligung

¹¹¹ Nella misura in cui menziona soltanto i disabili, il titolo dell'iniziativa non rende neppure il carattere generale della clausola relativa al divieto di discriminazione del capoverso 1. Evidentemente, però, la portata generale di tale clausola non può essere rimesso in questione per il titolo limitativo dell'iniziativa. Si deve anche aggiungere che il titolo dell'iniziativa popolare va inteso nel suo senso *comune*. Di modo che, per molti lettori, la formula «Parità di diritti per i disabili» implica anche i mezzi *materiali* di cui queste persone hanno bisogno per esercitare i loro diritti.

¹¹² Conformemente all'art. 23 cpv. 2 dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (RS 161.11), le traduzioni sono state approvate dai promotori dell'iniziativa.

¹¹³ DTF 125 I 21, consid. 3a, 24 seg., e i numerosi riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina; FF 1993 I 999, 1235 seg.

¹¹⁴ Boll. uff. 1998 CN 1756-1765, 2364-2366; CS 1998 691.

gen vor»/«Prévoit des mesures en vue de l'élimination et de la correction des inégalités existantes»), implicano un'uguaglianza differente dalla sola uguaglianza giuridica, perché l'eliminazione e la compensazione¹¹⁵ di norme giuridicamente discriminanti non esigono «provvedimenti», ma, più semplicemente, la sostituzione di tali norme con altre conformi al principio dell'uguaglianza giuridica; quarta, le intenzioni degli autori dell'iniziativa sono chiare: mirano anche alla garanzia di un'uguaglianza di fatto¹¹⁶.

Per quanto concerne i settori interessati, il testo dell'iniziativa è aperto. Non si concentra su nessun settore dell'attività legislativa, non ne esclude nessuno, non fissa nessuna priorità; in altre parole, i legislatori sono chiamati a legiferare in tutti i settori del diritto, compresi in quelli che regolano le relazioni fra privati (effetto orizzontale dei diritti fondamentali). Visto il carattere aperto di questo mandato, i legislatori dispongono di un ampio margine per apprezzare l'ordine e il ritmo dell'attuazione della norma costituzionale. A seconda del rapporto delle forze politiche, l'uso di detto margine potrà dunque variare da un'autorità all'altra.

3.1.1.3.2 Secondo periodo

Il secondo periodo precisa il tenore del primo in quanto pone il principio dell'adozione di provvedimenti per eliminare e compensare¹¹⁷ svantaggi. In tal modo il testo dell'iniziativa sottolinea esplicitamente un aspetto importante della politica relativa all'attuazione dei diritti fondamentali: gli enti pubblici non devono soltanto conformarsi a un comportamento che non nuoccia all'uguaglianza (dovere di astensione), ma devono anche agire concretamente per realizzare l'uguaglianza. Postulando l'eliminazione (meglio: la compensazione) di svantaggi esistenti, lo Stato può persino arrivare a dover prendere provvedimenti positivi per promuovere l'uguaglianza. L'articolo lascia comunque al legislatore un ampio margine di manovra per quanto riguarda la scelta dei mezzi, visto che il termine «provvedimenti» racchiude in sé sia mezzi coercitivi (obbligo di costruire in modo conforme alle esigenze dei disabili, quote di assunzioni ecc.) sia mezzi d'incitamento (aiuti diretti, agevolazioni o vantaggi fiscali ecc.). La scelta dei mezzi dipende dal margine di apprezzamento del legislatore e rimane comunque una decisione politica.

¹¹⁵ Cfr., a proposito di questo termine, il n. 3.1.1.3.2 e la relativa osservazione.

¹¹⁶ Nei commenti stampati sulle liste delle firme, si trattava esplicitamente di «pari opportunità» («égalité des chances»). Consultato sulla questione dell'adattamento formale del testo dell'iniziativa popolare alla nuova Cost. e sul problema della traduzione francese e italiana, il comitato d'iniziativa ha precisato che «l'obiettivo dell'iniziativa popolare è chiaramente l'attuazione dell'uguaglianza sia di diritto che di fatto».

¹¹⁷ Il testo originale tedesco usa il sostantivo «Ausgleich» (reso in italiano con «compensatore»). Il testo francese ricorre al termine «correction», che esprime soltanto approssimativamente l'idea di una compensazione. Per capire il senso di questa disposizione è pertanto necessario tener presente l'idea della «compensazione».

3.1.1.4 Garanzia di un diritto soggettivo (cpv. 3)

Il capoverso 3 garantisce l'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico, per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico.

Questa disposizione è una concretazione del capoverso 2 dell'articolo 4^{bis} e non del capoverso 1, anche se forma un capoverso a sé stante nell'insieme della norma costituzionale. A sostegno di questa tesi basti osservare che il testo dell'iniziativa si articola secondo una logica che va dal generale (cpv. 1) al particolare (cpv. 2). Ammessa tale logica, appare chiaro che la garanzia dell'accesso concerne unicamente i disabili¹¹⁸ e non tutte le persone suscettibili di essere oggetto di discriminazione ai sensi del capoverso 1.

Preso alla lettera, il capoverso 3 del testo dell'iniziativa non garantisce esplicitamente il diritto all'accesso¹¹⁹, ma soltanto l'accesso a edifici e prestazioni destinati al pubblico. L'assenza del termine «diritto» non consente tuttavia di negare che la disposizione conferisce ai disabili un diritto soggettivo fondato direttamente sulla Costituzione. Infatti, nel contesto giuridico dei diritti fondamentali, garantire un principio di diritto materiale significa di fatto sancire un diritto soggettivo: garantire l'accesso equivale a riconoscere un diritto d'accesso. Si osservi che lo stesso avviene con la garanzia della proprietà di cui all'articolo 26 capoverso 1 Cost.: anche in questo caso manca il termine «diritto». D'altronde gli autori dell'iniziativa si sono espressi molto chiaramente sul valore di diritto soggettivo di questo capoverso 3 di cui fanno il cardine della loro iniziativa¹²⁰.

Anche il campo d'applicazione materiale di questo diritto è aperto, come già visto per il mandato: il testo dell'iniziativa non esclude nessuna categoria di prestazioni e non ne impone nessuna a priori. Sono interessati gli edifici di ogni genere (case, immobili, negozi, stazioni, sale, stadi, piscine, monumenti, parchi, parcheggi ecc.) nonché tutti i tipi di prestazioni (trasporti, telecomunicazioni, ristoranti, viaggi, spettacoli, divertimenti ecc.). Va notato che il capoverso 3 si applica non soltanto agli edifici e alle prestazioni dello Stato, ma anche a quelli di privati (effetto orizzontale). Infatti la nozione «destinate al pubblico» non concerne soltanto le installazioni e le prestazioni offerte dagli enti pubblici, ma anche quelle offerte dai privati. Osserviamo tuttavia che la nozione «destinate al pubblico» necessita un'interpretazione e, in particolare per quanto riguarda i privati, non comprende la totalità del settore privato. Per esempio, potrebbe coincidere con la nozione utilizzata nell'articolo 261^{bis} CP¹²¹ («servizio destinato al pubblico»), che interessa il settore quasi pubblico, vale a dire quello che non beneficia della protezione accordata alla sfera privata.

¹¹⁸ Cfr. anche l'incarto Associazione iniziativa popolare, «L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico ...».

¹¹⁹ A differenza di «hanno diritto a un salario uguale ...» [art. 8 cpv. 3 terzo periodo Cost. (art. 4 cpv. 2 terzo periodo vCost)].

¹²⁰ Incarto Associazione iniziativa popolare, in particolare, «Non fermarsi a metà strada - Perché deponiamo oggi la nostra iniziativa popolare federale «Parità di diritti per i disabili» e «L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico ...»; cfr. anche i dibattiti parlamentari sull'iniziativa Suter (cfr. n. 2.4.1) che comportava una clausola simile a quella del cpv. 3 del testo dell'iniziativa popolare.

¹²¹ RS 311.0; FF 1992 III 261

Nella sua qualità di diritto soggettivo, il capoverso 3 può essere invocato direttamente dinanzi alle autorità d'applicazione del diritto, senza che il legislatore sia obbligato a intervenire per definirne l'oggetto, la portata e i limiti, le persone legittimate ad avvalersene, le condizioni procedurali ecc. Il disciplinamento di tutte queste questioni, che di norma spetta al legislatore, è qui lasciato alle autorità preposte all'applicazione del diritto. È tuttavia difficile prevedere, in generale, il grado della deducibilità in giudizio del capoverso 3. Infatti dipende in larga misura dalle circostanze del caso: varierà segnatamente secondo la sua natura (offerta corretta delle prestazioni esistenti o creazione di nuove prestazioni). Si può per esempio ipotizzare che l'autorità d'applicazione del diritto possa, del tutto normalmente e senza per questo arrogarsi competenze legislative, ordinare a un fornitore di prestazioni di adeguare la sua offerta alle esigenze dei disabili; così facendo detta autorità non si sostituirebbe al legislatore, ma piuttosto preciserebbe le condizioni dell'offerta di prestazioni già definite. Per contro, se la prestazione reclamata implicasse un ingente impegno, che esuli dal quadro delle prestazioni offerte tradizionalmente, la garanzia del capoverso 3 dell'iniziativa perderebbe molto della sua sostanza e si potrebbe persino pensare che, senza una legge che la sostenga, resterebbe lettera morta¹²².

Da ultimo il capoverso 3 subordina esplicitamente l'esistenza del diritto d'accesso al fatto che sia ragionevolmente esigibile dal profilo economico. Questa clausola si ricollega palesemente al principio di proporzionalità. Secondo alcuni autori dell'iniziativa, perseguirebbe lo scopo di limitare alle sole considerazioni economiche i motivi validi per negare una prestazione¹²³. Il che implicherebbe, per esempio, che motivazioni d'ordine psicologico o considerazioni legate al paesaggio o al carattere estetico o storico di un sito non potrebbero entrare in linea di conto nell'apprezzamento del carattere ragionevolmente esigibile della prestazione. Da parte nostra riteniamo, al contrario, che la clausola di tener conto di quanto è ragionevolmente esigibile dal profilo economico costituisca soltanto un aspetto del principio di proporzionalità e che il testo dell'iniziativa, menzionando soltanto questo aspetto, non va compreso in senso esclusivo. Infatti, l'inserimento di precisazioni in una regola di diritto non può essere intesa come motivo per dedurne che tutto ciò che non vi figura esplicitamente è escluso (ragionamento a contrario). Ne concludiamo che il sacrificio economico non sopportabile non è il solo criterio in base al quale la garanzia del diritto d'accesso, così come la formula l'iniziativa popolare, debba essere esaminata.

3.1.2 Applicazione diretta

Mentre il capoverso 2 dell'iniziativa richiede una trasposizione da parte del legislatore, i capoversi 1 e 3 sono applicabili direttamente. Infatti la clausola del divieto di discriminazione e quella che garantisce un accesso diretto alle prestazioni possono esplicare effetti senza che sia necessaria una legislazione d'esecuzione. È tuttavia opportuno ricordare che l'applicabilità diretta non significa che il legislatore è privato della competenza di legiferare. Potrebbe infatti essere indotto a concretare, in

¹²² Cfr. un'analisi del problema della deducibilità in giudizio in relazione con il diritto a prestazioni positive fondate direttamente su un diritto fondamentale, effettuata da Caroline Klein, *La discrimination des personnes handicapées*, tesi 2000, p. 98-112.

¹²³ Cfr. nel rapporto sulla valutazione dei risultati della consultazione 1999 (cfr. n. 2.4.1, appresso), le risposte di varie organizzazioni di disabili, membri del comitato di sostegno dell'iniziativa.

una legge, il diritto d'accesso a impianti e prestazioni, se l'attuazione di questo diritto lo esigesse (come si è visto fare in materia di parità dei sessi, in particolare per il diritto a un salario uguale)¹²⁴.

3.2 Adeguamento alla nuova Costituzione

3.2.1 Inserimento nella nuova sistemática costituzionale

Dopo l'entrata in vigore della nuova Costituzione, l'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» deve essere adeguata alla nuova sistemática costituzionale. In virtù della cifra III del decreto federale del 18 dicembre 1998 su una nuova Costituzione federale (in seguito decreto federale nuova Cost.)¹²⁵, le modifiche che si riferiscono alla Costituzione federale del 29 maggio 1874 sono adeguate formalmente dall'Assemblea federale alla nuova Costituzione; il decreto federale che essa emana a tale scopo non sottostà al referendum.

Visto che prevede un diritto fondamentale all'uguaglianza del disabile, l'iniziativa popolare ha un rapporto diretto con l'articolo 8 Cost. Quest'ultimo sancisce infatti il principio generale dell'uguaglianza giuridica (cpv. 1), ne concreta una delle conseguenze giuridiche (cpv. 2) e assicura, nei suoi due ultimi capoversi, l'uguaglianza fra uomo e donna (cpv. 3) e l'uguaglianza del disabile (cpv. 4). Visto che la nuova Costituzione non riserva un articolo separato all'uguaglianza dei sessi, non vi è, a nostro avviso, motivo di sancire in un articolo separato l'uguaglianza del disabile. Infatti, se nella sistemática della vecchia Costituzione del 1874 un articolo separato era giustificabile (la vCost. non conteneva alcuna norma speciale per i disabili), la cosa si presenta in modo diverso nella nuova Costituzione dove l'introduzione di un articolo separato avrebbe come conseguenza che due disposizioni costituzionali (l'articolo proposto dall'iniziativa popolare e l'art. 8 cpv. 4, di cui l'iniziativa non chiede l'abrogazione) tratterebbero oggetti dello stesso genere in termini diversi. Un tale effetto sarebbe indesiderabile e non è stato auspicato nemmeno dagli autori dell'iniziativa. Inoltre non si spiega perché due testi speciali sull'uguaglianza fra uomo e donna e sull'uguaglianza del disabile figurerebbero l'uno nell'articolo 8 e l'altro altrove. Riteniamo pertanto che il senso dell'iniziativa popolare sia già contenuto nell'articolo 8 Cost.

3.2.2 Inserimento del capoverso 1

Il capoverso 1 dell'iniziativa riprende nella sostanza il testo dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. Siccome l'enumerazione dei criteri non segue un ordine d'importanza, il fatto che, al contrario dell'iniziativa popolare, il criterio dell'età preceda quello della lingua nel testo della nuova Costituzione non è rilevante.

Essendo già iscritto nel diritto costituzionale in vigore, il capoverso 1 dell'iniziativa popolare è senza oggetto e può pertanto essere stralciato dal testo che sarà sottoposto al referendum.

¹²⁴ FF 1993 I 1051

¹²⁵ RU 1999 2555

3.2.3 Inserimento del capoverso 2

Questo capoverso conferisce al legislatore il mandato di provvedere alla parità dei diritti dei disabili (primo periodo) e di prevedere provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi nei loro confronti (secondo periodo). Materialmente il capoverso 2 rientra nel contesto dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. Visto che il primo periodo del capoverso 2 dell'iniziativa non figura esplicitamente nell'articolo 8 capoverso 4 Cost., è opportuno il suo inserimento come primo periodo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. Per quanto concerne il secondo periodo del capoverso 2 dell'iniziativa, esso corrisponde praticamente all'articolo 8 capoverso 4 attuale; tuttavia, essendo più circostanziato perché prevede non soltanto l'eliminazione ma anche la compensazione di svantaggi esistenti nei confronti dei disabili, deve sostituire l'attuale testo costituzionale.

Per quanto attiene alle traduzioni improprie della nozione d'uguaglianza nei testi francese e italiano dell'iniziativa¹²⁶, riteniamo che non possono essere rettifiche dalla presente procedura. Quest'ultima infatti non è stata concepita per correggere errori nei testi d'iniziativa già approvati dai votanti. Ciononostante risulta dall'interpretazione del testo alla luce della sua stessa genesi che il capoverso 2 primo periodo mira all'uguaglianza (Gleichstellung) e non soltanto alla parità dei diritti (Gleichberechtigung)¹²⁷.

3.2.4 Inserimento del capoverso 3

Questo capoverso garantisce un nuovo diritto soggettivo d'accesso agli impianti e alle prestazioni destinati al pubblico. Siccome concerne unicamente i disabili¹²⁸, è opportuno, sotto il profilo della sistematica, inserirlo nella disposizione che assicura in modo specifico l'uguaglianza del disabile, vale a dire nell'articolo 8 capoverso 4.

3.2.5 Testo adeguato alla nuova Costituzione

D'intesa con il comitato d'iniziativa, proponiamo che l'iniziativa popolare, integrata nella nuova Costituzione al posto dell'articolo 8 capoverso 4, sia sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni con il tenore seguente:

Art. 8 cpv. 4 Cost.

⁴ La legge provvede per la parità dei diritti dei disabili. Prevede provvedimenti per eliminare e compensare svantaggi esistenti nei loro confronti. L'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico sono garantiti per quanto ragionevolmente esigibile dal profilo economico.

¹²⁶ Cfr. n. 3.1.1.3.1

¹²⁷ Cfr. n. 3.1.1.3.1, in fine.

¹²⁸ Cfr. n. 3.1.1.4

3.3 Consequenze dell'iniziativa

3.3.1 Aspetti positivi

Un aspetto positivo dell'iniziativa è di sancire uno specifico principio di uguaglianza del disabile, sottolineando in questo modo la necessità di una politica di promozione di tale uguaglianza. Una siffatta garanzia può avere un effetto dinamico e stimolante sullo sviluppo e sull'elaborazione delle future legislazioni (federali e cantonali).

Inoltre si può pensare, almeno a prima vista, che la garanzia di un diritto soggettivo d'accesso agli edifici e alle prestazioni destinati al pubblico, che è poi l'intento principale dell'iniziativa, abbia il vantaggio di una certa semplicità ed efficacia. Semplicità, nella misura in cui questo diritto soggettivo potrebbe contribuire a contenere l'aumento degli atti legislativi. Efficacia, in quanto esso sarebbe suscettibile di generare un miglioramento mirato della situazione dei disabili, vale a dire nei casi in cui gli svantaggi sono evidenti.

3.3.2 Aspetti negativi

Gli aspetti negativi risultano principalmente dalla garanzia, a livello costituzionale, di un diritto d'accesso agli edifici e alle prestazioni destinati al pubblico. Infatti, come si è constatato anche con la garanzia costituzionale del salario uguale per un lavoro di uguale valore (art. 8 cpv. 3 Cost.), l'attuazione da parte delle autorità preposte all'applicazione del diritto di diritti soggettivi fondati direttamente sulla Costituzione non è facile: fino all'entrata in vigore della legge federale del 24 marzo 1995¹²⁹ sulla parità dei sessi, i tribunali hanno spesso esitato, o addirittura rinunciato, a dedurre dal diritto soggettivo al salario uguale per un lavoro di uguale valore effetti vincolanti, segnatamente per i privati¹³⁰. Uno dei motivi all'origine di un tale riserbo è l'opinione fortemente radicata secondo la quale le scelte politiche spettino al legislatore, conformemente alla separazione dei poteri all'interno dello Stato. A questo titolo compete al legislatore definire il campo d'applicazione e la portata di una norma, i beneficiari di un diritto, i debitori di un obbligo, i limiti opponibili a un diritto, i criteri determinanti per procedere a una ponderazione degli interessi divergenti. Tutte queste questioni richiedono soluzioni adeguate che la legge formula democraticamente. Dal momento in cui il postulato dell'uguaglianza del disabile oltrepassa la semplice uguaglianza giuridica e riguarda prestazioni positive che devono essere fornite sia dai privati che dagli enti pubblici, la legittimità democratica e la certezza del diritto esigono che tali questioni siano risolte dal legislatore. Il nostro Collegio ha sempre sostenuto l'idea che una legge che attui il principio dell'uguaglianza del disabile è preferibile a una disposizione costituzionale difficilmente applicabile¹³¹.

A titolo esemplificativo indichiamo alcune questioni alle quali la disposizione costituzionale non dà una risposta e che spetta alla giurisprudenza dirimere: chi è da considerare disabile? Trattasi degli invalidi ai sensi della legge sull'assicurazione

¹²⁹ RS **151.1**

¹³⁰ FF **1993** I 987

¹³¹ Boll. uff. **1998** CN 1801

per l'invalidità o la cerchia è più ampia? Cosa bisogna intendere per edificio, impianto, prestazione destinati al pubblico e sono tutti oggetto della disposizione o vi sono limiti di volume o di capacità al di sotto dei quali la norma costituzionale non è applicabile? Qual è la natura dell'accesso garantito e a quali condizioni? Quali altri interessi vanno considerati e quali sono i criteri da utilizzare nella ponderazione degli interessi in gioco? Occorre prevedere un periodo di adeguamento prima di esigere dagli enti pubblici o dai privati che si conformino alla norma costituzionale? Chi è tenuto a garantire un accesso conforme alle esigenze dei disabili? A quale autorità ci si deve rivolgere e a quale momento o in quale occasione? Chi è legittimato a ricorrere? Tutte queste domande possono avere risposte molto diverse, eppure parimenti consone allo spirito dell'uguaglianza. Essendo il margine d'interpretazione così ampio, spetta al legislatore fare le scelte appropriate e definire i limiti del diritto all'uguaglianza.

Tutte queste incertezze incidono considerevolmente sulla valutazione delle ripercussioni economiche e finanziarie dell'iniziativa popolare. In questa sede ci limiteremo a segnalarle e a rinviare al capitolo del messaggio che tratta delle ripercussioni economiche e finanziarie del disegno di legge¹³².

Le autorità amministrative e giudiziarie dovrebbero inoltre far fronte a un sovraccarico di lavoro, visto che l'attuazione dell'iniziativa dipende in larga misura dalla loro giurisprudenza.

L'iniziativa, per quanto attiene alle costruzioni, comprende tutti gli edifici destinati al pubblico, inclusi quelli già esistenti. Esige dunque l'adeguamento delle infrastrutture dal momento in cui l'iniziativa sarà accettata dal popolo e dai Cantoni.

È inoltre certo che l'iniziativa comporta per i privati obblighi ben maggiori di quelli del controprogetto: infatti essi sarebbero sottoposti agli stessi obblighi d'adeguamento previsti per gli enti pubblici, l'unico limite al campo d'applicazione essendo il criterio della destinazione pubblica. Come verrà illustrato in seguito, il controprogetto differenzia fra prestazioni fornite da privati (art. 7 cpv. 3) o da un ente pubblico (art. 7 cpv. 2). I privati sottostanno unicamente al divieto di discriminazione, mentre gli enti pubblici hanno l'obbligo di offrire le loro prestazioni in modo conforme alle esigenze dei disabili¹³³.

Non si possono stimare con precisione i costi risultanti per i proprietari di edifici e impianti e per i fornitori di prestazioni perché non si può anticipare come le autorità preposte all'applicazione del diritto interpreteranno la nozione di ragionevolmente esigibile dal profilo economico.

Un immediato e completo adeguamento dei trasporti pubblici comporterebbe costi supplementari dell'ordine di 4 miliardi di franchi. Per molte imprese di trasporto, un cambiamento immediato, senza tener conto né dell'infrastruttura esistente né del ciclo di sostituzione dei veicoli, non sarebbe sicuramente sopportabile dal profilo economico. Al momento non si possono predire le modalità d'attuazione per tappe di detto adeguamento, che la giurisprudenza stabilirà sulla base del principio di proporzionalità. Per ulteriori ragguagli sulla stima dei costi nel settore dei trasporti si rinvia alle considerazioni di cui al numero 5.4.2.

¹³² Cfr. n. 5

¹³³ Cfr. commento nel n. 4.3.2

Tenendo conto delle ripercussioni finanziarie del disegno di legge, risulta chiaramente che l'iniziativa popolare comporterebbe costi sostanzialmente maggiori.

Per quanto riguarda il mandato legislativo proposto dall'iniziativa popolare (art. 8 cpv. 4, nuovo), siamo del parere che non porta a un cambiamento qualitativo determinante rispetto all'attuale articolo 8 capoverso 4 Cost. Quest'ultimo è infatti sufficientemente ampio e aperto per permettere di adottare una legislazione idonea ad attuare l'uguaglianza del disabile. In particolare consente anche di formulare, a livello di legge, diritti soggettivi. In merito rinviando al capitolo sulla costituzionalità del disegno di legge¹³⁴.

3.4 Proposta: reiezione dell'iniziativa e presentazione di un controprogetto indiretto

Come rilevato più sopra, l'attuazione del diritto soggettivo che assicura, con la riserva che siano ragionevolmente esigibili dal profilo economico, l'accesso a edifici e impianti e l'utilizzazione di installazioni e prestazioni destinate al pubblico, porrebbe problemi pratici di difficile soluzione e avrebbe per un ingente numero di privati, di società od organizzazioni private nonché, in ultima analisi, anche per gli enti pubblici comunali, cantonali e federali ripercussioni finanziarie molto pesanti. Il carattere imprevedibile degli obblighi che la giurisprudenza dedurrebbe da tale diritto crea inoltre un'incertezza giuridica difficilmente sopportabile da parte dei proprietari e dei fornitori di prestazioni, siano essi privati o pubblici. La garanzia a livello costituzionale di un diritto soggettivo non è, in un campo così complesso, la via più idonea per promuovere l'uguaglianza. D'altronde sono proprio queste considerazioni che ci hanno indotto, nel quadro dei dibattiti parlamentari sull'articolo 8 capoverso 4 Cost., a opporci agli emendamenti intesi a introdurre un diritto soggettivo a livello costituzionale¹³⁵.

Per motivi analoghi non sarebbe nemmeno indicato opporre all'iniziativa popolare un controprogetto diretto, vale a dire un testo a livello costituzionale, poiché una legislazione per promuovere l'uguaglianza del disabile trova già un fondamento sufficiente nell'attuale Costituzione¹³⁶.

L'elaborazione di una legge ci sembra il giusto modo di attuare l'obiettivo principale dell'iniziativa popolare – da noi pienamente condiviso –, vale a dire l'uguaglianza del disabile. Una legge federale ha il vantaggio di delimitare concretamente i settori nei quali sono necessari provvedimenti, di definire la portata di tali provvedimenti, di concretare il principio di proporzionalità e di stabilire il ritmo degli adeguamenti necessari. Su tutte queste questioni vanno operate scelte politiche che competono, in primo luogo, al legislatore.

In conclusione, proponiamo alle Camere di raccomandare la reiezione dell'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» e di presentare un controprogetto indiretto nella forma di una legge che attui il mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost.

¹³⁴ Cfr. n. 8.1

¹³⁵ Boll. uff. 1998 CN 678; CS 992

¹³⁶ Cfr. n. 8.1.1

4 Controprogetto indiretto: disegno di una legge federale sull'eliminazione degli svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili)

4.1 Avamprogetto e consultazione 2000

4.1.1 Avamprogetto

Nel dicembre del 1999, abbiamo incaricato il DFGP di elaborare un avamprogetto di legge che concretasse il mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. Preparato nel corso del primo semestre del 2000, l'avamprogetto è stato posto in consultazione nel giugno 2000. La consultazione è stata largamente seguita¹³⁷.

4.1.2 Risultati della consultazione

Principio di una legge e concezione generale del progetto

La maggioranza dei Cantoni, dei partiti, delle organizzazioni e delle associazioni consultati hanno accolto favorevolmente l'avamprogetto, sia per quanto riguarda il principio stesso di una legge, sia il suo orientamento generale o il suo scopo. Anche l'esecuzione rapida del mandato costituzionale ha raccolto consensi. Il sostegno accordato all'avamprogetto è motivato in maniere diverse: per tre Cantoni (GE, NW e VS) e dieci organizzazioni l'avamprogetto risponde ad una reale necessità; due Cantoni (AG e OW) e un partito (PLR) sostengono il progetto soltanto nella misura in cui costituisce un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili». Nella sua forma attuale, il progetto è stato totalmente respinto da tre Cantoni (AI, SH e SG). Il progetto è inoltre respinto da due partiti (PCS e PSdL) e dieci organizzazioni, che gli preferiscono il progetto DOC¹³⁸.

Scopo (art. 1)

Due Cantoni (AG e GE) e sei organizzazioni approvano espressamente lo scopo dell'avamprogetto e la sua formulazione. Alcune cerchie chiedono che lo scopo sia definito con maggior precisione. Dieci organizzazioni specializzate e altre organizzazioni interessate vorrebbero una formulazione più estesa. Altre auspicano una clausola più generale (senza enumerazione esaustiva).

Definizione di disabile (art. 2)

Due Cantoni (GE e SO) e cinque organizzazioni approvano espressamente il principio di una definizione o la formulazione proposta. Varie cerchie consultate reputano invece che la definizione proposta sia troppo ampia e possa dare adito a difficoltà d'interpretazione e di applicazione. Mentre alcune cerchie (segnatamente il PPD e organizzazioni vicine ai disabili) criticano il fatto che la definizione si fondi su

¹³⁷ Cfr. il rapporto dell'Ufficio federale di giustizia dell'11 dicembre 2000 sulla valutazione della consultazione concernente il progetto di legge sui disabili. Il rapporto può essere consultato sulla pagina Internet dell'Ufficio federale di giustizia (<http://www.bj.admin.ch>).

¹³⁸ L'Associazione iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» e la Conferenza delle associazioni mantello dell'aiuto privato ai disabili hanno elaborato congiuntamente, in occasione della procedura di consultazione sull'avamprogetto, il loro progetto di legge sulla parità dei disabili (progetto DOC).

un'enumerazione dei tipi di disabilità (fisiche, psichiche, mentali), altri (in particolare AG, GR, VD e varie organizzazioni) deplorano il fatto che l'avamprogetto non menzioni minimamente i difetti di percezione e quelli legati al linguaggio. Diverse cerchie propongono una clausola aperta o che preveda in generale la partecipazione alla vita sociale.

Campo d'applicazione (art. 3)

Cinque organizzazioni di disabili approvano espressamente il campo d'applicazione proposto, mentre diverse cerchie (in particolare GE, VS, PS, PSDL) lo considerano troppo ristretto. Sul fronte opposto, varie cerchie vicine soprattutto alle imprese di trasporto o dell'economia lo trovano troppo vasto o non abbastanza preciso. Alcune cerchie deplorano espressamente che i settori dell'occupazione e dell'insegnamento siano esclusi dal campo d'applicazione.

Due Cantoni (BE e ZG) e un'organizzazione specializzata approvano espressamente l'applicazione del progetto di legge agli edifici e agli impianti. Due Cantoni (BS e AI), la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, il PLR e un'associazione mantello dell'economia hanno espresso i loro dubbi in merito alla costituzionalità di una norma federale in questo campo sia per quanto riguarda la ripartizione costituzionale dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, sia a causa degli effetti diretti desunti dall'articolo 8 capoverso 4 Cost. per quanto concerne le relazioni tra i singoli (effetto orizzontale). Per numerose cerchie consultate, la nozione di «*rinnovo importante*» è troppo vaga e comporta sia un'insicurezza giuridica sia difficoltà pratiche. Il PPD e il PLR propongono di definire l'importanza in funzione del costo del rinnovo, rispettivamente del valore venale dell'edificio o dell'impianto. Le organizzazioni specializzate o altre organizzazioni interessate, dal canto loro, ritengono il campo d'applicazione troppo ristretto e vorrebbero estenderlo a tutti gli edifici e impianti accessibili al pubblico; alcune organizzazioni chiedono anche l'introduzione di un termine massimo d'adeguamento. Infine, il Cantone TI propone di introdurre nel progetto di legge misure d'incentivazione.

L'applicazione del progetto di legge alle infrastrutture accessibili al pubblico dei trasporti pubblici è approvata espressamente da cinque organizzazioni. I Cantoni GL e SH ritengono invece che tali misure siano eccessivamente restrittive; il Canton GR, così come altre tre organizzazioni interessate, chiedono l'introduzione nel progetto di legge di particolari misure per treni a cremagliera, funicolari, telecabine e impianti di risalita. Alcune cerchie interessate deplorano inoltre l'assenza di un «*dies a quo*», secondo quanto prevedono le lettere a e c.

Ad eccezione del Canton ZG, che approva espressamente l'applicazione del progetto di legge agli immobili con più di otto unità d'alloggio, il limite fissato a otto suscita numerose critiche. Il Canton BS lo ritiene ingiustificato; tre Cantoni (BE, NW, SO) e dieci organizzazioni lo considerano troppo elevato. Al contrario, il Canton GR, tre associazioni economiche mantello e un'altra organizzazione interessata lo considerano troppo basso. Il PLR propone di escludere le abitazioni dal campo d'applicazione.

L'applicazione del progetto di legge alle prestazioni destinate al pubblico è respinta da PLR, UDC e da un'organizzazione interessata. Varie cerchie reputano che occor-

ra approfondire la relazione tra questa disposizione e quelle delle lettere a e b dello stesso articolo.

Per quanto attiene ai limiti quantitativi, che sottraggono al campo d'applicazione della legge taluni oggetti (meno di 50 posti o di 100 m² di superficie) i Cantoni BE, BL, SZ, e VD e tre organizzazioni specializzate e un'altra organizzazione ne propongono la soppressione. Le critiche riguardano soprattutto il carattere inadeguato e sproporzionato delle cifre proposte e il fatto che tali restrizioni rappresentino un passo indietro rispetto alle legislazioni cantonali in materia di costruzione. Le diverse cerchie propongono sia di alzare i limiti quantitativi, sia di introdurre una clausola generale che imponga il rispetto del principio di proporzionalità. L'esclusione delle prestazioni delle telecomunicazioni dal campo d'applicazione non è stata approvata da nessun Cantone e da nessuna cerchia consultati.

Principio della proporzionalità

Il rispetto del principio di proporzionalità deve servire da linea guida per il progetto. Le misure proposte nel progetto di legge devono essere finanziariamente sopportabili e tecnicamente realizzabili. La grande maggioranza delle cerchie consultate riconosce la necessità di rispettare il principio di proporzionalità. Tuttavia, sei organizzazioni specializzate o vicine alle cerchie consultate ritengono che l'interesse alla realizzazione del diritto fondamentale dei disabili all'uguaglianza deve prevalere sulle considerazioni finanziarie.

Problema dei diritti soggettivi : variante 1 (senza l'art. 5a) e variante 2 (con l'art. 5a)

Ventun Cantoni, quattro partiti (PCS, PLS, PLR, UDC), quattro organizzazioni economiche mantello, altre nove organizzazioni interessate, la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, il Consiglio dei politecnici federali, la Posta e cinque organizzazioni particolarmente interessate di trasporti pubblici o di proprietari respingono i diritti soggettivi. Alcune delle cerchie consultate non li respingono per principio, ma per i problemi che vi sono legati (p. es. BE e SO). Sono invece favorevoli quattro Cantoni (BL, FR, TI, VS), due partiti (PPD, PS), una commissione federale, tre organizzazioni economiche mantello, 16 organizzazioni specializzate e altre dieci organizzazioni. In totale, la garanzia di diritti soggettivi ai disabili è respinta con 48 pareri contro 36. Gli oppositori affermano principalmente che i diritti soggettivi sono troppo vincolanti, che pongono problemi d'esecuzione e che comportano un sovraccarico di lavoro per i tribunali. Due Cantoni (GR e SH) e un'altra organizzazione interessata temono che l'avamprogetto conferisca uno speciale statuto ai disabili; taluni Cantoni (AR e NE) ritengono addirittura che si tratti di diritti sproporzionati, legati a una disparità di trattamento. Quattro Cantoni (AG, AR, SZ, TG), l'UDC, un'associazione mantello dell'economia e un'altra organizzazione interessata temono che la costituzione di tali diritti possa avere conseguenze finanziarie ingenti. I Cantoni AG e NE auspicano un riesame di tali diritti non appena saranno note le conseguenze economiche. L'argomento principale dei difensori dei diritti soggettivi è quello dell'inutilità del progetto di legge se quest'ultimo descrive gli svantaggi senza però fornire nel contempo i mezzi per ovviarvi. I Cantoni BE e SO e altre tre organizzazioni interessate privilegiano un rafforzamento del diritto di ricorso delle organizzazioni. Tre orga-

nizzazioni specializzate e il PLR hanno proposto la creazione di una procedura d'arbitrato o di un ufficio di mediazione (ombudsman). Al livello del diritto procedurale, il PPD propone un'inversione dell'onere della prova al pari di quanto prevede l'articolo 6 della legge sulla parità dei sessi.

Provvedimenti nel settore del personale federale (art. 6)

Sette Cantoni (GE, NW, SO, SZ, VD, VS, ZG), tre partiti (PPD, PS, UDC), due commissioni federali, due organizzazioni economiche mantello, sette organizzazioni specifiche e altre quattro organizzazioni interessate approvano espressamente i provvedimenti concernenti il personale della Confederazione. Per la maggior parte delle cerchie interessate che hanno preso posizione su questo punto, la disposizione dev'essere riformulata: per i Cantoni GR e VS, una commissione federale, un'organizzazione economica mantello, otto organizzazioni specializzate e un'altra organizzazione, l'articolo 6 è troppo restrittivo e dev'essere esteso a tutto il settore pubblico e privato. Per quanto concerne quest'ultimo, devono essere previsti incentivi. Due partiti (PLS e PLR), tre associazioni economiche e un'organizzazione interessata respingono invece il sistema dell'articolo 6. Infine, il criterio della «parità di qualifica» è criticato; il PS, sette organizzazioni specifiche e altre quattro organizzazioni interessate gli preferiscono quello di «sufficienti qualifiche».

Problema dei diritti soggettivi con riferimento alla disposizione sui provvedimenti nel settore del personale federale – variante 1 (senza art. 6a) e variante 2 (con art. 6a)

Otto Cantoni (GL, GR, JU, OW, SO, TG, UR, ZH), tre partiti (PLS, PLR, UDC), una commissione federale, tre organizzazioni economiche mantello, la Posta e altre tre organizzazioni respingono la soluzione proposta della protezione giuridica intesa a garantire l'assunzione dei disabili da parte della Confederazione. I rimedi giuridici sono invece approvati da quattro Cantoni (GE, LU, NW, VD), tre partiti (PCS, PDC, PS), una commissione federale, tre organizzazioni economiche mantello, 15 organizzazioni specializzate e altre otto organizzazioni interessate. Il rapporto è di 34 a favore e 19 contrari. Gli oppositori ritengono che i rimedi giuridici siano troppo vincolanti, che comporteranno un sovraccarico di lavoro per i tribunali e disparità di trattamento. L'argomento principale dei difensori è identico a quello sviluppato a proposito dell'introduzione di diritti soggettivi in generale (cfr. n. 6 ad art. 5a).

Diritto di ricorso delle organizzazioni (art. 8)

Sei Cantoni (BE, GE, LU, NW, SO TG), il PS, la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici e la Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente, una commissione federale, quattro organizzazioni economiche mantello, dieci organizzazioni specializzate e altre tre organizzazioni approvano espressamente il riconoscimento di un diritto di ricorso alle organizzazioni. La Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e della protezione dell'ambiente rileva il vantaggio di questo strumento rispetto a quello dei diritti soggettivi. Un Cantone (AG, tenuto conto del campo d'applicazione dell'avamprogetto e delle condizioni richieste), il PLR, l'UDC, tre organizzazioni economiche mantello, altre quattro organizzazioni si oppongono a tale diritto di ricorso. Gli oppositori ritengono che la realizzazione di numerosi progetti sarà rallentata, che le conseguenze finanziarie non sono ancora note e che tale diritto comporterà un sovraccarico di lavoro

per i tribunali. Il PLR e un'organizzazione del settore dei trasporti propongono di sostituire il diritto di ricorso mediante un diritto di essere sentito; al contrario, i Cantoni BE e SO chiedono il rafforzamento del diritto di ricorso delle organizzazioni, affinché possa servire da alternativa ai diritti soggettivi dell'articolo 5a. A livello procedurale, due organizzazioni specifiche e altre tre organizzazioni propongono un'inversione dell'onere della prova in favore del disabile: la verosimiglianza dello svantaggio dev'essere sufficiente. Cinque organizzazioni specializzate e altre quattro organizzazioni interessate non approvano né la competenza conferita al nostro Collegio di designare le organizzazioni legittimate a ricorrere né la condizione che prevede cinque anni d'attività; questo termine va ridotto. Molte cerchie chiedono che la disposizione sia riesaminata al fine di renderla più praticabile o di estenderne il campo d'applicazione. Molte cerchie consultate propongono che questo diritto di ricorso sia iscritto nelle procedure cantonali.

Contributi finanziari per la promozione di programmi (art. 9 cpv. 3)

Varie cerchie consultate hanno criticato l'assenza di coordinamento o di distinzioni chiare tra questa disposizione e gli articoli 73 e 74 LAI o attirato l'attenzione sulla necessità di armonizzare le diverse misure [AR, BL, BS, FR, LU, NE, OW, TG, VD, VS; PPD, PLR e l'Associazione delle Città svizzere (SSV)].

Disposizioni speciali concernenti i Cantoni (art. 11)

Questa disposizione ha suscitato molte critiche: vari Cantoni (AG, BE, BL, BS, GL, NE, OW, SZ, ZG) hanno vivamente criticato l'ingerenza del progetto di legge nel loro ambito di competenza; altre cerchie, invece, ritengono che la Confederazione sia troppo prudente e che si ponga limiti eccessivi.

Per un partito (PPD) e varie organizzazioni specializzate o interessate vicine ai disabili, il progetto deve introdurre il principio della scolarizzazione integrata o garantire il libero accesso all'istruzione scolastica nelle classi normali; per taluni (in particolare GR), ciò dev'essere previsto sin dalla scuola dell'infanzia. Tre organizzazioni specializzate e altre tre organizzazioni interessate chiedono che il progetto obblighi i Cantoni a creare, sia dal punto di vista del personale sia dell'organizzazione, le condizioni che permettano un'istruzione scolastica nelle classi normali. Secondo il Canton TI, quattro organizzazioni specializzate e altre due organizzazioni interessate, il progetto deve fissare unicamente i principi direttivi della scolarizzazione integrata e affidarne l'esecuzione ai Cantoni. Si devono definire anche le modalità di coordinamento e delimitazione con l'articolo 19 LAI (AR, BS, FR, NW, TG, UR; PPD; Conferenza degli Uffici dell'AI). Il fatto di prendere in considerazione soltanto due tipi di disabilità (sordità e cecità) o un solo metodo di comunicazione per gli audiolesi (linguaggio gestuale) è criticato da molte cerchie consultate.

Modifica del diritto vigente (art. 12)

Le risposte pervenute concernono principalmente le modifiche proposte in materia di imposta federale diretta e di armonizzazione delle imposte dirette (soppressione della franchigia nella deduzione delle spese legate all'invalidità o introduzione di una nuova deduzione sociale per compiti d'assistenza). Per i Cantoni GR, AG, LU, NW, UR, SZ, ZG e ZH come anche per il PPD, la Fédération romande des syndicats patronaux (FRSP) e il Centre patronal (CP), le modifiche proposte non sono auspicabili sia perché complicano ulteriormente il sistema fiscale per i singoli e le ammi-

nistrazioni fiscali, sia perché comporteranno nuove disparità, sia perché sono contrarie al sistema dell'imposta federale diretta, che si fonda sul principio della capacità economica dei contribuenti e su quello delle spese effettivamente consentite e non sul mancato guadagno. Secondo i Cantoni AG, GE e NE, la norma riguardante la soppressione della franchigia non è sufficientemente mirata, in quanto profitterebbe anche ad altre persone non disabili. I Cantoni NW e VD rivendicano un sistema di deduzione decrescente, mentre i Cantoni BS e LU lo respingono espressamente.

Termini d'adeguamento in materia di trasporti pubblici

I termini d'adeguamento proposti sono espressamente approvati da sei organizzazioni, segnatamente vicine alle cerchie dei disabili. Per numerosi Cantoni (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, SH, SZ, UR, VD, ZH), il PLR, l'Unione delle città svizzere e un'altra organizzazione interessata, i termini sono troppo brevi e gli adeguamenti potrebbero essere effettuati soltanto a costi sproporzionati. Le proposte di modifica vertono principalmente sul prolungamento e sulla flessibilità dei termini (in particolare BL, BE, GR, OW, UR, VD, ZG, ZH), la rinuncia all'obbligo di adeguamento per gli edifici, le installazioni e i veicoli nei trasporti pubblici e sull'introduzione di una distinzione tra i diversi tipi di veicoli (in particolare FR). Infine, il Canton SH, la Conferenza dei direttori cantonali dei trasporti pubblici, l'UDC e due organizzazioni interessate propongono di eliminare dal progetto qualsiasi termine d'adeguamento.

4.1.3 Rielaborazione dell'avamprogetto

Rispetto all'avamprogetto, il disegno di legge introduce due innovazioni: i *diritti soggettivi* (art. 7, previsti prima nella variante 2 dell'avamprogetto) e gli *aiuti finanziari della Confederazione* ai costi supplementari derivanti dal disegno di legge (art. 17).

Per il resto, l'avamprogetto di legge è stato rielaborato segnatamente nei punti seguenti:

- è stato dato un nuovo titolo breve;
- la definizione dello scopo della legge (art. 1) è stata modificata per renderla più vicina a quella dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. (uguaglianza invece d'integrazione);
- l'articolo sulle definizioni (art. 2) include ora anche le definizioni di svantaggio in generale (precedente art. 4 cpv. 2) e in particolare (precedente art. 5 cpv. 1 e 2); definisce inoltre la nozione di rinnovo (non definita precedentemente);
- l'articolo sul campo d'applicazione (art. 3) è stato, da un canto, esteso sotto tre aspetti: 1° enumera, per motivi di logica del sistema, tutti i settori interessati dal disegno e sottoposti ai suoi principi generali (dunque anche l'aviazione civile, i rapporti di lavoro del personale federale); 2° include gli edifici con più di 50 posti di lavoro; 3° sopprime le limitazioni quantitative relative al volume o al numero di posti, perché la maggioranza dei partecipanti alla consultazione non le ha ritenute giustificate o pertinenti; dall'altro, il campo d'applicazione è stato ridotto in quanto la legge non concerne più le scivole, le seggiovie e le cabinovie con meno di 9 posti;

- è stato introdotto un nuovo articolo che dichiara salve le disposizioni cantonali più favorevoli ai disabili (precedente art. 3a);
- le disposizioni che concretavano il principio di proporzionalità (precedente art. 5a cpv. 3 e 4) figurano ora in un articolo separato (art. 8);
- la disposizione concernente i provvedimenti nel settore del personale federale è stata modificata (art. 9);
- la disposizione che prevedeva diritti soggettivi in questo stesso settore (precedente art. 6a) è stata stralciata;
- l'articolo sul diritto di ricorso delle organizzazioni d'aiuto ai disabili (art. 11) è stato modificato in modo da vincolare il diritto di ricorso alla decisione di approvazione di piani (ove tali procedure esistono);
- l'articolo sui programmi volti al promovimento dell'uguaglianza del disabile (art. 12 cpv. 3) è stato precisato nel senso dei principi della nuova perequazione finanziaria;
- l'articolo sulla scolarizzazione di base (art. 14) è stato rielaborato in modo da considerare non soltanto gli audiolesi e gli ipovedenti, ma anche gli altri fanciulli e adolescenti disabili;
- l'articolo sui termini d'adeguamento dei trasporti pubblici (art. 16) è stato modificato in modo da prolungare i termini (20 e 10 anni);
- per considerazioni di diritto fiscale; si è rinunciato alla modifica degli articoli 35 capoverso 1 lettera b e 213 capoverso 1 lettera b della legge sull'imposta federale diretta (introduzione di una nuova deduzione sociale),
- si è rinunciato alla modifica dell'articolo 3 capoverso 4 della legge federale sulla radiotelevisione (obbligo di trasmettere una parte significativa dei programmi in modo consono alle esigenze dei disabili) e a quella dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (considerazione dei compiti d'assistenza nel computo della durata del periodo di contributi) considerate le ampie revisioni cui tali leggi sono soggette.

Per il resto, rinviamo ai commenti alle singole disposizioni.

4.2 Capisaldi del disegno

Come già rilevato, vi sono vari approcci possibili al problema della disabilità e dell'integrazione delle persone disabili¹³⁹. Si può intervenire sulla situazione personale del disabile nell'intento di farlo beneficiare di condizioni di vita equivalenti o paragonabili a quelle dei nondisabili e di avvicinare la sua situazione a quella dei membri nondisabili della società. Secondo questo primo approccio, l'oggetto dell'azione dello Stato è il disabile stesso e il legislatore tenta di migliorare e di modificare la sua situazione personale, per esempio versando una rendita a titolo di compensazione del mancato guadagno derivante dalla disabilità, istituendo una scolarizzazione speciale, favorendo l'inserimento o il reinserimento professionali ecc. Il legislatore

¹³⁹ Cfr. n. 2.1

La terza sezione raggruppa le disposizioni che concernono la Confederazione, sia che si tratti per essa di fungere da esempio con una propria politica dell'occupazione che promuove l'assunzione di disabili, sia che si tratti per essa di attuare, nei propri ambiti di competenza, il mandato dell'uguaglianza (norme tecniche relative agli edifici costruiti o sussidiati dalla Confederazione o al trasporto di passeggeri da parte di imprese concessionarie). Questa sezione comprende anche un certo numero di sistemi d'incentivazione, in particolare di tipo finanziario, intesi a sensibilizzare la popolazione all'integrazione dei disabili.

La quarta sezione comprende un articolo che impone ai Cantoni di prendere provvedimenti affinché i fanciulli e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze e che permetta loro di apprendere le tecniche di comunicazione in funzione della loro disabilità.

La quinta sezione riunisce le disposizioni finali: l'articolo 16 prevede termini d'adeguamento in materia di trasporti pubblici per permettere l'attuazione progressiva dei nuovi principi di uguaglianza; l'articolo 17 abilita la Confederazione ad accordare aiuti finanziari alle imprese di trasporto pubblico per facilitare il finanziamento degli ingenti costi supplementari derivanti dal disegno di legge.

Infine il disegno prevede l'adeguamento di varie leggi federali: propone in particolare un miglioramento della situazione fiscale dei disabili, partendo dall'idea che le numerose spese che i disabili devono sostenere a causa della loro disabilità non sono mai rimborsate completamente e dalla considerazione che l'imposizione fiscale diretta e indiretta può essere psicologicamente più pesante per loro che per gli altri contribuenti; le altre modifiche di legge eliminano svantaggi esistenti nei confronti dei disabili nei settori della circolazione stradale e delle telecomunicazioni.

4.3.2 Commento ai singoli articoli

Titolo

Il titolo della legge secondo il presente disegno riprende alla lettera le espressioni del capoverso 4 dell'articolo 8 della Cost., indicando in tal modo l'orientamento generale nella quale si iscrive la nuova legge.

Ingresso

L'ingresso si richiama alle quattro disposizioni costituzionali sulle quali si fonda principalmente la legge. Al numero 8 sono esposte considerazioni più ampie sulla costituzionalità del presente disegno di legge.

Sezione 1: Disposizioni generali

Art. 1 Scopo

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. incarica la Confederazione di prevedere provvedimenti legislativi per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili. La presente legge adempie appunto tale mandato (cpv. 1). Se in fase di progettazione si considerano per tempo le necessità dei disabili è possibile, nella maggior parte dei casi, evitare gli svantaggi senza che ne risulti un aumento (significativo) dei costi. Ne consegue che il processo di sensibilizzazione alle necessità specifiche dei disabili

assume particolare rilevanza. A titolo esemplificativo sono pertanto enumerati i settori più importanti ai fini della partecipazione dei disabili alla vita sociale e della loro integrazione nella società: i contatti sociali, la formazione e l'attività professionale, che presuppongono la possibilità di comunicare e di spostarsi nel modo più autonomo possibile (cpv. 2).

I disabili considerano di solito come svantaggi le limitazioni allo sviluppo autonomo della loro esistenza causate dalla loro disabilità. L'obiettivo politico deve pertanto essere quello di eliminare tali svantaggi, sempreché sia possibile e giustificabile sotto il profilo economico. Come regola generale dovrebbero rimanere prioritari gli obiettivi tesi a creare condizioni sociali quadro che permettono ai disabili di agire senza l'aiuto di terzi, liberandoli così dal sentimento di dipendere da altre persone. In diversi settori, i disabili continueranno tuttavia ad avere bisogno di quell'aiuto personale che oggi funziona bene e si dimostra prezioso in molte circostanze. Il disegno di legge non dovrebbe creare nessuna concorrenza per tali aiuti privati.

Art. 2 Definizioni

L'articolo 2 definisce i concetti più importanti per l'applicazione del presente disegno di legge. Il *capoverso 1* descrive il concetto di «disabile». L'assicurazione per l'invalidità non definisce la disabilità in generale, ma usa il termine di «invalidità». Nella legge sull'assicurazione per l'invalidità con tale termine s'intende:

«l'incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica o mentale [N.d.T.: «geistige» impropriamente tradotto con «psichica», e corretto nel progetto della quarta revisione LAI] conseguente a infermità congenita, malattia o incidente.»¹⁴⁰

Nel contesto del presente disegno di legge, tale definizione non è appropriata per due ragioni: la prima, perché considera unicamente il criterio dell'incapacità al guadagno; questo approccio è troppo limitativo visto che la posizione sociale dei disabili non può essere misurata in funzione del solo criterio dell'attività lucrativa; la seconda, perché la causa dell'invalidità non ha alcuna importanza.

La legge tedesca sui disabili gravi (Schwerbehindertengesetz) formula la definizione seguente (§ 3):

«La disabilità ai sensi della presente legge è l'effetto di una deficienza funzionale che non è solo passeggera e che risulta da uno stato fisico, mentale o psichico anormale. È anormale lo stato che si differenzia dallo stato tipico proprio di un'età determinata. ...»

Le disabilità causate dall'età non sono dunque comprese in questa definizione legale. La «American with Disabilities Act» del 1990 contiene, nella sezione 3, una definizione interessante:

«Applicato a una persona, il termine »disabilità« significa:

¹⁴⁰ LF del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità, RS **831.20**, art. 4 cpv. 1. A suo tempo la modifica del 26 giugno 1998 della LAI, che prevedeva un'estensione ai danni della salute psichica, fu respinta in votazione popolare (FF **1998** 2747; **1999** 6237). La quarta revisione della LAI riprende questo punto allo scopo di sancire la prassi attuale. La legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) perviene a un risultato analogo mettendo in relazione il suo art. 8 con l'art. 4 cpv. 1 LAI, che modifica (cfr. n. 8 dell'allegato) (FF **2000** 4379).

- a. una deficienza fisica o mentale che limita in modo essenziale lo svolgimento di una o più attività importanti della vita di questa persona;
- b. il fatto che una tale deficienza sia esistita; o
- c. il fatto di essere considerato affetto da una tale deficienza.»

Questa definizione non distingue fra deficienza mentale e deficienza psichica; non è pertanto chiaro se anche quest'ultima vi sia compresa.

Nel disegno di legge sono affrontati vari settori. La nozione di disabilità deve di conseguenza coprire una molteplicità di fattispecie ed è pertanto descritta nel capoverso 1 in modo autonomo e circostanziato. La legge sull'assicurazione per l'invalidità definisce oggi una particolare forma di incapacità al guadagno e la designa come invalidità. La legge sui disabili, invece, descrive menomazioni funzionali della persona e li designa come disabilità. Questo concetto comprende un gruppo più ampio di persone: a differenza dell'AI, vi sono comprese anche le persone che non sono ancora o che non sono più in età di esercitare un'attività lucrativa. Pertanto la legge sui disabili si applica in particolare anche a persone anziane che, a causa dell'età, soffrono di restrizioni funzionali permanenti (p. es. diminuita capacità di deambulazione). Mentre l'AI compensa la perdita di un reddito mediante una rendita individuale la legge sui disabili migliora in generale le condizioni sociali quadro che (quando anche debbano essere fatte valere mediante azione o ricorso ai sensi dell'art. 7 da un disabile) profittano a un numero indeterminato di persone¹⁴¹.

Il *capoverso 2* descrive in generale quando vi è *svantaggio* per un disabile. È il caso quando fra disabili e nondisabili vi è una differenziazione non giustificata da criteri pertinenti oppure quando è prevista una parità di trattamento nonostante criteri pertinenti giustificerebbero una differenziazione. Lo svantaggio non implica soltanto elementi giuridici a scapito della situazione del disabile, ma anche elementi di fatto. Lo svantaggio si distingue inoltre dalla discriminazione (cfr. art. 6). In tal modo il *capoverso 2* concreta in particolare il concetto di svantaggio dell'articolo 8 *capoverso 4 Cost.*¹⁴²

Secondo il *capoverso 3* la difficoltà di *accedere a edifici e alle infrastrutture dei trasporti pubblici* è descritta come svantaggio. Non è tuttavia necessario che tutte le entrate garantiscano l'accesso ai disabili: è sufficiente che i disabili possano accedere attraverso l'entrata principale. Non è quindi ammissibile che il solo accesso possibile sia rappresentato, per esempio, dal montacarichi di un'entrata di servizio. Un mezzo di trasporto pubblico è considerato conforme alle necessità dei disabili se almeno *uno* dei veicoli che lo compongono è accessibile ai disabili; non è dunque necessario adeguare tutte le componenti di un convoglio. Per ogni treno, è sufficiente che almeno una carrozza sia specialmente equipaggiata. Quanto alle stazioni, si dovrà stabilire a livello di ordinanza quali stazioni, oltre a quelle principali, le cosiddette stazioni di appoggio, debbano essere adeguate e in quale misura. Come rilevato nel commento dell'articolo 1, si auspica in generale condizioni quadro che, per quanto possibile, permettano di rinunciare all'aiuto di terzi. Per l'utilizzazione dei mezzi di trasporto pubblici ciò vale solo in modo limitato. L'utilizzazione autonoma di tali mezzi non esclude il ricorso al personale dell'impresa di trasporti, per esempio per utilizzare una sorta di elevatore (Mobilift). La presenza di personale è per

¹⁴¹ Cfr. n. 4.2

¹⁴² Per un commento più completo, cfr. n. 8.1

molti disabili di un valore inestimabile. Per contro si vorrebbe evitare di dover ricorrere ad accompagnatori. In merito agli immobili d'abitazione occorre che sia assicurato l'accesso ai vari alloggi; l'adattamento interno degli alloggi stessi alle necessità dei disabili, esula dalla presente legge: questo settore dovrà essere disciplinato dai Cantoni.

Il *capoverso 4* concerne la difficoltà di ricorrere a *prestazioni*. Per prestazioni si intendono quelle fornite da uffici pubblici con sportelli aperti al pubblico (registro fondiario, registro del commercio ecc.), le regolari manifestazioni politiche, culturali o sportive, i centri commerciali, le prestazioni delle banche ecc. Vi fanno pure parte i settori delle telecomunicazioni nonché della radiotelevisione. Entrambi questi settori si sviluppano in modo molto dinamico. Grazie alla rielaborazione delle speciali basi giuridiche, si intende tener conto di questo fatto. A seconda dell'avanzamento dei lavori e a seconda dei risultati, le richieste dei disabili saranno soddisfatte nell'ambito del presente disegno di legge o nell'ambito della revisione delle due leggi speciali in un modo diverso da quello qui proposto¹⁴³.

Il *capoverso 5* precisa cosa si debba intendere per *rinnovo*. La definizione basata sul rapporto fra i costi corrisponde alla richiesta di parecchi partecipanti alla consultazione.

Art. 3 Campo d'applicazione

La legge si applica in primo luogo alle *costruzioni e agli impianti* che per principio sono aperti a chiunque rispetti le condizioni che ne regolano l'accesso (biglietto d'entrata, tenuta corretta ecc.) (lett. a). Si tratta, per esempio, di negozi, banche, ristoranti, alberghi, sale in cui si svolgono spettacoli o manifestazioni, musei, biblioteche, parcheggi, parchi pubblici, piscine e spiagge, stadi. Non rientrano nel campo d'applicazione della legge né le costruzioni e gli impianti che sono stati costruiti prima dell'entrata in vigore della legge (il termine determinante essendo la data in cui è stata concessa l'autorizzazione di costruzione), né quelli che non sono mai stati rinnovati dall'entrata in vigore della legge.

La legge si applica inoltre ai *trasporti pubblici*, sempreché sottostiano a una delle leggi menzionate (lett. b). Vi appartengono le stazioni, le fermate, gli imbarcaderi, gli aeroporti, comprese le loro installazioni (sistemi di comunicazione, sistemi d'emissione di biglietti ecc.) nonché i veicoli (treni, autobus, filobus, teleferiche, battelli, aerei). Le Ferrovie federali svizzere (FFS) sono menzionate a parte perché il loro esercizio, a differenza delle altre imprese di trasporto pubblico, non esige una concessione dell'infrastruttura e si fonda su una legge speciale¹⁴⁴. Fanno eccezione unicamente le scivole nonché le piccole seggiovie e le cabinovie con meno di 9 posti per elemento di trasporto.

La legge si applica inoltre *agli immobili d'abitazione* di una certa grandezza (lett. c): gli immobili devono avere più di otto alloggi. Va assicurato unicamente l'accesso all'edificio e ai singoli piani. Per contro la sistemazione interna degli alloggi esula dal campo d'applicazione del presente disegno di legge. Come per le costruzioni secondo la lettera a, la legge si applica soltanto agli immobili di nuova costruzione o rinnovati.

¹⁴³ LF del 30 aprile 1997 sulle telecomunicazioni, RS **784.10**; LF del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione, RS **784.40**

¹⁴⁴ LF del 20 marzo 1998 sulle Ferrovie federali svizzere; RS **742.31**

In modo analogo, il presente disegno di legge comprende gli *edifici* di nuova costruzione o rinnovati in cui si trovano più di 50 posti di lavoro (lett. d). Soltanto l'accesso all'edificio deve essere conforme alle esigenze dei disabili. Il campo d'applicazione del presente disegno di legge non si estende alla parte interna dell'edificio. Va ricordato in proposito che già oggi un datore di lavoro che occupa disabili deve provvedere ad adeguare il posto di lavoro (di norma con il sostegno finanziario dell'AI) nonché i locali di lavoro e gli impianti igienici in modo che tutti gli impiegati li possano utilizzare. Questo obbligo non si fonda sul presente disegno di legge, ma su altre prescrizioni federali concernenti la protezione dei lavoratori. La lettera e comprende le *prestazioni* offerte da privati, dalle FFS, dalle altre imprese concessionarie nonché dai Comuni, dai Cantoni e dalla Confederazione.

Le lettere a, b ed e dell'articolo 3 concernono unicamente le costruzioni, gli impianti, le installazioni, i veicoli e le prestazioni accessibili al pubblico. Una prestazione è considerata accessibile al pubblico quando viene offerta a un numero indeterminato di persone (p. es. mediante inserzione).

Le costruzioni che sono state adattate alle esigenze dei disabili al momento della loro costruzione o del loro rinnovo non devono essere continuamente adeguate allo sviluppo tecnico. Soltanto in caso di un ulteriore rinnovo ai sensi dell'articolo 2 capoverso 5 occorre riesaminare se la costruzione è ancora conforme alle esigenze dei disabili.

Da ultimo la lettera f menziona, per scrupolo di completezza, i rapporti di lavoro che sottostanno alla legge sul personale federale. L'articolo 9 precisa gli obblighi della Confederazione in questo settore.

Art. 4 Rapporto con il diritto cantonale

Parecchi partecipanti alla consultazione hanno criticato il fatto che il disegno di legge non sia sempre al passo con il diritto cantonale. Non è tuttavia affatto nelle nostre intenzioni impedire soluzioni più progredite a livello cantonale. Per questo si precisa che la futura legge non si oppone a disposizioni del diritto cantonale o comunale più favorevoli ai disabili.

Sezione 2: Eliminazione di svantaggi

Art. 5 Provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni

Il *capoverso 1* si rivolge alla Confederazione e ai Cantoni incaricandoli di prendere i provvedimenti necessari alla soppressione di svantaggi o – dove ciò non sia possibile – alla loro compensazione. I provvedimenti devono agire anche in modo preventivo, impedendo l'insorgere di svantaggi. Nella seconda parte del periodo è disposto che tali provvedimenti devono considerare le necessità specifiche delle donne disabili, sottolineando così la volontà di sopprimere il doppio svantaggio di cui sono oggetto. Il problema del doppio svantaggio si pone soprattutto con riferimento alla formazione professionale (indirizzo verso mestieri tradizionalmente femminili) e alle prestazioni in materia di assicurazioni sociali (reinserimento professionale di donne disabili che non esercitano un'attività lucrativa).

Il *capoverso 2* stabilisce che è consentito accordare in modo materialmente giustificato privilegi ai disabili e che tali privilegi non possono essere contestati appellandosi all'uguaglianza giuridica. Di solito, tali provvedimenti saranno comunque li-

mitati nel tempo oppure circoscritti, in altro modo, a un dato campo d'applicazione. La disposizione prende spunto dall'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sulla parità dei sessi¹⁴⁵.

Art. 6 Prestazioni di privati

La disposizione stabilisce che la *discriminazione* ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. è vietata non soltanto nelle relazioni fra lo Stato e i disabili, ma anche in quelle tra i privati (effetto orizzontale). La discriminazione è uno svantaggio qualificato, vale a dire una evidente disparità di trattamento nei confronti del disabile, che lo sfavorisce in modo particolare e il più delle volte è anche dispregiativa. Il divieto della discriminazione non obbliga tuttavia i privati a prendere determinati provvedimenti (positivi) per eliminare svantaggi di fatto nei confronti dei disabili. Non li obbliga né a un comportamento in favore dell'uguaglianza né a rinunciare a differenziazioni fra i clienti.

In altri termini questa disposizione mira a prevenire comportamenti discriminatori da parte di fornitori di prestazioni, che vorrebbero escludere i disabili da determinate attività temendo che la loro presenza possa perturbare la calma o le abitudini sociali degli altri clienti. Pertanto un ristorante non può negare a priori l'accesso al suo ristorante a un disabile mentale, soltanto perché teme che la sua presenza dissuada gli altri clienti potenziali, senza tuttavia avere indizi sufficienti, che quest'ultimo perturbi l'atmosfera e la calma del suo esercizio. Nella misura in cui il disabile si comporta correttamente e non arreca disturbo agli altri clienti, sarebbe discriminatorio non accettarlo. La disposizione colpisce pertanto comportamenti particolarmente riprovevoli che denotano la mancanza di quel minimo di tolleranza che i membri della nostra società si devono reciprocamente. Per contro l'articolo 6 non obbliga i privati ad adeguare in modo particolare le loro prestazioni alle esigenze dei disabili. Il ristorante, per tornare al nostro esempio, non è pertanto tenuto a offrire la lista delle pietanze scritta in braille, di modo che un non-vendente possa effettuare da solo la sua ordinazione. È lasciato alla libera iniziativa del singolo fornitore privato di prestazioni decidere se intende offrire la sua prestazione in modo consona ai disabili. In caso affermativo, la sua offerta può risultare più attrattiva e procurargli un vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Il divieto di discriminazione si applica ai privati che offrono pubblicamente le loro prestazioni, vale a dire che le offrono, per principio, a chiunque. Con il concetto «prestazioni» si intende tutto un insieme di servizi offerti al pubblico. Vi sono principalmente compresi quelli del commercio al dettaglio, dei ristoranti, degli alberghi, dei bagni nonché le offerte culturali.

Art. 7 Diritti soggettivi

Il diritto cantonale, in particolare per quanto riguarda il settore dell'edilizia, è abbastanza avanzato¹⁴⁶; semmai è a livello di esecuzione che si constatano carenze. Grazie a un diritto di ricorso o d'azione, i disabili possono far meglio valere il diritto vigente. In questo modo, essi stessi ne possono in larga misura controllare l'esecuzione conforme. Diminuisce così la necessità di controlli da parte di organi statali e rispettivamente anche l'onere amministrativo.

¹⁴⁵ RS 151.1

¹⁴⁶ Cfr. n. 2.3.2

Il *capoverso 1* sancisce il diritto soggettivo alla soppressione di ostacoli all'accesso a costruzioni, impianti, alloggi nonché alle infrastrutture e ai veicoli dei trasporti pubblici, da designare a livello di ordinanza sulla base dell'articolo 10 capoverso 1. Per quanto riguarda l'accesso agli edifici, risponde il proprietario; ma può essere chiamato a rispondere anche il privato che affitta un edificio o parti di esso a enti pubblici o imprese di trasporto concessionarie, che lo utilizzano come sede per la loro offerta di prestazioni.

Il *capoverso 2* accorda al disabile, che è svantaggiato nell'usufruire di una prestazione offerta dalle FFS, da altre imprese concessionarie o da enti pubblici, un diritto d'azione o di ricorso.

Il *capoverso 3* disciplina il diritto d'azione o di ricorso del disabile discriminato a causa della sua disabilità nell'usufruire di una prestazione offerta da privati. Esiste un diritto d'azione in base a questa disposizione quando, per esempio, il gestore di una piscina pubblica non vuole per principio accordare l'entrata a disabili. In caso di discriminazione, il disegno di legge prevede l'obbligo di versare un'indennità.

In merito alla legittimazione all'azione o al ricorso valgono le regole consuete: chi intende far valere un diritto soggettivo secondo l'articolo 7, deve dimostrare di essere disabile ai sensi del presente disegno di legge (art. 2 cpv. 1) e di essere, nel caso specifico, personalmente svantaggiato o discriminato a causa di detta disabilità.

Il diritto d'azione o di ricorso vale, a partire dall'entrata in vigore della legge, per tutto il campo d'applicazione della legge, dunque anche per i trasporti pubblici. Tenuto conto dei costi supplementari particolarmente elevati in questo settore, l'articolo 16 prevede tuttavia termini transitori di 20 e 10 anni per permettere alle imprese di trasporto di procedere per tappe ai necessari adeguamenti. Spetterà alle autorità preposte all'applicazione del diritto decidere nel singolo caso, tenendo conto del principio di proporzionalità, se l'adeguamento di un edificio, di un impianto o di veicoli di un'impresa di trasporti sia ragionevolmente esigibile già prima dello scadere del termine (art. 8 cpv. 2) oppure se sia sufficiente offrire un'adeguata soluzione alternativa.

Art. 8 Proporzionalità

Questa disposizione concreta il principio di proporzionalità e consente alle autorità preposte all'applicazione del diritto di adottare criteri d'esame severi. Serve altresì a includere la dimensione temporale (cfr. i termini nell'art. 16) nella ponderazione degli interessi. Soprattutto nel settore dei trasporti pubblici, la ragionevole esigibilità degli adeguamenti dipende essenzialmente dal fattore tempo. Per principio l'eliminazione di uno svantaggio deve essere economicamente proporzionata al beneficio che ne trae il disabile (cpv. 1 lett. a). Anche interessi preponderanti della protezione dell'ambiente e della protezione della natura e del paesaggio, compresi quelli della protezione dei monumenti, (cpv. 1 lett. a) o quelli della sicurezza del traffico e dell'esercizio (cpv. 1 lett. c) possono limitare l'efficacia delle azioni intese a far valere un diritto soggettivo. Nel caso in cui il proprietario di un edificio costruito ex novo o totalmente rinnovato, che abbia omesso di rendere l'edificio conforme alle necessità dei disabili sia citato in tribunale, i costi supplementari ai sensi del capoverso 1 lettera a che vanno considerati nella ponderazione degli interessi sono quelli che sarebbero insorti al momento della costruzione o del rinnovo. Tali costi sono di solito nettamente inferiori rispetto a quelli di un adeguamento a posteriori.

Secondo il *capoverso 2*, i termini relativi al settore dei trasporti pubblici fissati all'articolo 16 e il programma d'adeguamento di tali trasporti alle esigenze dei disabili stabilito in base a tali termini vanno inclusi nella ponderazione degli interessi. Questa disposizione rafforza il concetto della proporzionalità al fine di tener conto del fatto che le imprese di trasporto pubblico, a differenza degli altri proprietari di edifici o degli altri fornitori di prestazioni ai quali si applica la legge, devono adeguare le loro infrastrutture esistenti entro un lasso di tempo di venti anni a partire dall'entrata in vigore della legge. Tale distinzione è necessaria perché lo scopo dei diritti soggettivi non deve essere quello di eludere le disposizioni transitorie. Per quanto concerne le infrastrutture esistenti, lo scopo dei diritti soggettivi è soprattutto, se non esclusivamente, quello di impedire che vengano procrastinati gli adeguamenti di facile esecuzione. I diritti soggettivi non devono pertanto rimettere in discussione né la concezione della Confederazione relativa agli aiuti finanziari (art. 17 cpv. 3) né i rispettivi piani d'investimento delle imprese di trasporto pubblico. In questo senso l'autorità preposta all'applicazione del diritto deve includere i termini di adeguamento nella sua decisione: vale a dire che non deve né disporre investimenti né ordinare soluzioni alternative che non siano conformi alla pianificazione dell'esercizio e degli investimenti dell'impresa di trasporto pubblico. Ne consegue che le considerazioni di ordine economico avranno un peso maggiore rispetto all'interesse di eliminare uno svantaggio subito dopo l'entrata in vigore della legge piuttosto che verso lo scadere del periodo transitorio. Le soluzioni alternative vanno approvate se risultano meno onerose rispetto a una totale eliminazione di uno svantaggio, che non sia ragionevolmente esigibile dal profilo economico, e riescono ciononostante a migliorare la situazione dei disabili.

Il *capoverso 3* rafforza il principio di proporzionalità in quanto consente all'autorità preposta all'applicazione del diritto di approvare una soluzione intermedia, adattata alle circostanze concrete del caso, qualora essa rinunci a ordinare l'eliminazione dello svantaggio. In questo senso, il *capoverso 3* prescrive che l'ente pubblico, le FFS o l'impresa concessionaria devono offrire un'adeguata soluzione alternativa quando il diritto soggettivo non può essere fatto valere per ragioni di proporzionalità. In tal modo gli svantaggi che non possono essere eliminati con un onere ragionevolmente esigibile possono almeno essere, per quanto possibile, compensati. I privati non sono tenuti a prendere provvedimenti sostitutivi quando l'autorità preposta all'applicazione del diritto ha constatato che l'eliminazione di uno svantaggio nell'accesso a un edificio è sproporzionata.

Il *capoverso 4* abilita il giudice a fissare l'indennità prevista all'articolo 7 *capoverso 3*, considerando le circostanze concrete, la gravità della discriminazione e il valore della prestazione in questione. Il giudice è tuttavia vincolato a un limite massimo di 5000 franchi.

Sezione 3: Disposizioni speciali concernenti la Confederazione

Considerazioni generali sugli articoli 9-13

L'articolo 8 *capoverso 4* Cost. non conferisce alla Confederazione nuove competenze legislative, ma unicamente un mandato legislativo. Essa non può dunque emanare prescrizioni in materia di uguaglianza del disabile nei settori che originariamente sono di competenza dei Cantoni. Per contro, può, nei settori che le competono, adottare provvedimenti – che fungono da modello – per eliminare svantaggi di di-

ritto e di fatto. Entrano in considerazione regole soprattutto laddove la Confederazione svolge la funzione di datore di lavoro o di committente come nei casi in cui, per il tramite di aziende poste sotto il suo controllo, offre prestazioni (trasporto di passeggeri, la Posta).

Art. 9 Provvedimenti nel settore del personale

La Confederazione deve fungere da modello. In qualità di datore di lavoro deve pertanto sentirsi obbligata ad attuare, in materia di assunzioni, una prassi favorevole ai disabili. Il nostro Collegio ha volutamente rinunciato all'introduzione di quote per poter garantire una realizzazione più elastica.

A differenza della soluzione da noi proposta, la Germania conosce una regolamentazione molto più rigida, con una quota minima stabilita nella legge: i datori di lavoro pubblici o privati che occupano più di 16 persone devono avere fra i loro impiegati almeno il 6 per cento di disabili gravi. Se tale quota non viene raggiunta, è fatto obbligo di versare a un Fondo speciale la somma di 200 DM al mese per ogni posto non occupato da un disabile¹⁴⁷. Un provvedimento tanto drastico, applicabile anche ai privati, non ci sembra adeguato.

La regolamentazione è applicata nell'ambito della legge del 24 marzo 2000¹⁴⁸ sul personale federale (art. 3).

Per un commento più approfondito rimandiamo al numero 5.2.1.

Art. 10 Prescrizioni sulle norme tecniche

Il *capoverso 1* obbliga il nostro Collegio a emanare prescrizioni sulla concezione conforme alle esigenze dei disabili delle infrastrutture dei trasporti pubblici, vale a dire delle fermate, delle stazioni, degli aeroporti, dei veicoli, ma anche dei sistemi di comunicazione e dei sistemi d'emissione di biglietti. In queste disposizioni d'esecuzione si tratterà fra l'altro di stabilire quali stazioni debbano essere adeguate alle esigenze dei disabili e in quale misura. Un'armonizzazione tecnica è infatti la migliore garanzia per una rete dei trasporti il più possibile completa e per un impiego universale dei mezzi ausiliari. Ovviamente le cerchie interessate saranno coinvolte nell'elaborazione di tali prescrizioni.

Con il *capoverso 2* le nostre istruzioni del 6 marzo 1989¹⁴⁹ sui provvedimenti edili per gli invalidi ricevono un esplicito fondamento giuridico.

Tenuto conto del rapido sviluppo tecnologico, è necessario adeguare periodicamente tali norme allo stato della tecnica (cpv. 3). Se opportuno, il nostro Collegio rinvierà a norme di organizzazioni private.

Il *capoverso 4* ci consente di prevedere soluzioni differenti per le costruzioni, gli impianti e i veicoli a seconda che esistano già o che siano nuovi.

Art. 11 Diritto di ricorso delle organizzazioni d'aiuto ai disabili

Questa disposizione disciplina il diritto di ricorso delle organizzazioni che in virtù del loro statuto si consacrano alla causa dei disabili. Sono legittimate a ricorrere le organizzazioni attive a livello nazionale, che esistono da almeno dieci anni. Per

¹⁴⁷ Cfr. n. 2.3.1.2

¹⁴⁸ FF 2000 1985; RU ...; RS ...

¹⁴⁹ FF 1989 I 1269

maggior chiarezza, il nostro Collegio designa le organizzazioni legittimate a ricorrere (cpv. 1).

Le disposizioni procedurali si limitano alle procedure di diritto federale nelle quali è approvato un piano o è rilasciata una concessione (cpv. 2 e 3). Possono essere impugnate decisioni che hanno per oggetto uno svantaggio ai sensi dell'articolo 2 del presente disegno di legge. Possono pertanto essere impugnate in particolare decisioni riguardanti il settore delle comunicazioni (radio e televisione) e quello dei trasporti pubblici (approvazione dei piani relativi a costruzioni e impianti nonché ammissione di veicoli).

I *capoversi 4 e 5* contengono regole sulla notifica di decisioni e su altre modalità procedurali analogamente alla procedura ricorsuale nella legge federale del 7 ottobre 1983¹⁵⁰ sulla protezione dell'ambiente.

Considerazioni generali sugli articoli 12 e 13

Come più volte osservato nel corso delle due procedure di consultazione¹⁵¹, le sole regole di diritto non bastano a risolvere tutti i problemi relativi alla posizione dei disabili nella nostra società. I progressi in questo ambito dipendono in larga misura dall'evoluzione delle mentalità: in un certo senso, la società deve riapprendere a convivere con le differenze e a vivere in una collettività mista nella quale non tutti i membri dispongono necessariamente delle medesime facoltà individuali. D'altronde un tale processo va ben oltre la questione dei disabili in quanto concerne anche le differenze di etnia, di cultura, di lingua e di nazionalità; in questo senso, si iscrive nella problematica più generale della tolleranza collettiva¹⁵². Gli articoli sui provvedimenti di sensibilizzazione e di promovimento intendono appunto contribuire a un cambiamento di mentalità e a sostenere una politica che aiuti i singoli ad attuare tale processo evolutivo. I programmi auspicati dovrebbero permettere l'introduzione di modelli innovativi di organizzazione della società e d'integrazione dei disabili.

Gli articoli 12 e 13 hanno lo scopo di fornire la base legale necessaria affinché la Confederazione possa promuovere l'integrazione dei disabili e accordare aiuti finanziari. Non consentono tuttavia l'emanazione di regole di organizzazione. Infatti, nella misura in cui il nuovo compito è assegnato a un'unità dell'amministrazione centrale, la questione dell'attribuzione non va definita nella legge formale, ma a livello di ordinanza del nostro Collegio¹⁵³.

Art. 12 Programmi d'integrazione dei disabili

L'*articolo 12* conferisce alla Confederazione la facoltà di svolgere programmi d'integrazione dei disabili. L'attuazione di tali programmi dipende ovviamente dalla buona volontà delle persone: non si tratta in alcun caso di imporre provvedimenti d'integrazione a carattere obbligatorio. Per maggior chiarezza, il *capoverso 2* enumera i principali settori, essendo ben inteso che la lista non è esaustiva. Lo scopo di tali programmi è di sperimentare, con l'appoggio delle autorità, un certo numero di forme o provvedimenti innovativi d'integrazione. In particolare pensiamo a programmi d'integrazione di fanciulli e adolescenti con disabilità mentali o psichiche in

¹⁵⁰ RS 814.01, art. 55

¹⁵¹ Cfr. n. 2.4.2 e 4.4.1

¹⁵² Cfr. n. 2.1

¹⁵³ Cfr. n. 4.3.5

classi normali, fornendo un sostegno al corpo insegnante e un accompagnamento pedagogico adeguati. Altri programmi potrebbero mirare all'integrazione dei disabili nella vita professionale, fornendo, anche in questo caso, un accompagnamento psicologico sul posto di lavoro o condizioni particolari di lavoro. Altri programmi ancora potrebbero avere come finalità il sostegno degli sforzi per permettere ai disabili di condurre una vita il più possibile autonoma. Si tratterebbe, per esempio, instaurando comportamenti di solidarietà e di responsabilità, di coinvolgere i vicini di casa o di quartiere ad aiutare i vicini disabili a condurre una vita autonoma. Altri programmi potrebbero consistere nel favorire, in occasione di manifestazioni affermate, la presenza attiva di disabili, invece di organizzare manifestazioni parallele (p. es. nell'ambito di gare sportive).

Il *capoverso 3* consente alla Confederazione di limitarsi a partecipare all'elaborazione di tali programmi. Considerata l'esperienza di cui dispongono le organizzazioni d'aiuto ai disabili, si può pensare che la Confederazione concentrerà i propri sforzi su una tale azione di sostegno, d'altronde conforme al principio di sussidiarietà dell'intervento dello Stato. Per partecipazione vanno segnatamente intesi la collaborazione nella fase dell'ideazione, la messa a disposizione di infrastrutture o il versamento di aiuti finanziari. In quest'ultimo caso, sono applicabili i principi generali che reggono i sussidi, in particolare l'obbligo dei responsabili del programma di fornire la prestazione autonoma che si può ragionevolmente pretendere da essi in base alla loro capacità economica (art. 7 della legge del 5 ottobre 1990¹⁵⁴ sui sussidi). Possono beneficiare di aiuti finanziari gli stessi enti pubblici o i loro servizi e i loro stabilimenti nonché le organizzazioni private d'aiuto ai disabili. Inoltre in conformità ai principi definiti nell'ambito della nuova perequazione finanziaria, tali aiuti possono essere versati soltanto alle organizzazioni attive a livello nazionale o di una regione linguistica. Per contro, i singoli o le imprese che attuano essi stessi programmi d'integrazione di disabili non possono beneficiare di aiuti finanziari della Confederazione in virtù della presente disposizione. Facciamo inoltre notare che la presente disposizione non introduce un diritto a sussidi.

Gli aiuti di cui sopra vanno coordinati con quelli versati dall'assicurazione per l'invalidità (a titolo di propri provvedimenti d'incoraggiamento, art. 73 seg. LAI) e, in virtù del principio enunciato all'articolo 75 capoverso 2 LAI, l'assicurazione per l'invalidità continuerà a intervenire soltanto quando non sono accordati altri aiuti federali. L'articolo 12 del presente disegno non modifica dunque tale situazione. Per il resto, la questione del coordinamento dei vari aiuti va disciplinata dal nostro Collegio a livello di ordinanza.

Art. 13 Informazione, consulenza e valutazione dei risultati

La disposizione costituisce la base legale che permette alla Confederazione di condurre una politica d'informazione e di consulenza in favore dei disabili. Il *capoverso 1* concerne un'informazione globale che deve sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi specifici dei disabili e incitare i responsabili di decisioni a considerare per tempo le rivendicazioni giustificate dei disabili. Il *capoverso 2* concerne la consulenza concreta, destinata a singole persone. Il *capoverso 3* sancisce un principio ormai indispensabile di ogni politica pubblica, vale a dire la valutazione dei provvedimenti presi. La valutazione deve permettere di verificare gli orientamenti princi-

¹⁵⁴ RS 616.1

pali, di correggerli se necessario, o di abrogarli. La Confederazione deve inoltre poter valutare i provvedimenti presi da altri enti, in particolare dalle organizzazioni alle quali versa aiuti finanziari.

Sezione 4: Disposizioni speciali concernenti i Cantoni

Art. 14

In materia di insegnamento primario, la Confederazione non può che definire cosa comprenda il diritto fondamentale a un'istruzione scolastica di base «sufficiente»¹⁵⁵.

Il *capoverso 1* stabilisce che i Cantoni sono tenuti a offrire ai fanciulli e agli adolescenti disabili una scolarizzazione di base che tenga in considerazione le esigenze specifiche dalla loro disabilità. La legge non si pronuncia tuttavia sull'ambito nel quale eventuali provvedimenti speciali debbano essere presi. Ai Cantoni resta pertanto la scelta – sempre nella garanzia degli interessi degli alunni – fra la scolarizzazione integrata nella scuola normale e la scolarizzazione speciale.

Un'istruzione scolastica di base sufficiente deve comprendere, sotto il profilo materiale, l'apprendimento delle facoltà necessarie per imparare un mestiere ed esercitarlo e per poter affrontare in modo autonomo le esigenze della vita moderna, il che implica la capacità di esprimersi¹⁵⁶. Per coloro che hanno difficoltà di udire o di parlare esistono, per la comunicazione diretta, vari mezzi ausiliari e tecniche come per esempio il linguaggio gestuale o la scrittura braille. Tali tecniche di comunicazione sono, per gli interessati, strumenti centrali d'integrazione nella società. Per essi, l'apprendimento di queste tecniche appartiene pertanto alla materia obbligatoria della loro istruzione scolastica di base, garantita dall'articolo 62 Cost. (cpv. 1). Il *capoverso 2* obbliga pertanto i Cantoni a offrire tale apprendimento.

Sezione 5: Disposizioni finali

Modifica del diritto vigente (secondo l'art. 15)

Cfr. n. 4.3.3.

Art. 16 Termini per l'adeguamento dei trasporti pubblici

Nel settore dei trasporti pubblici si distingue fra costruzioni e veicoli da una parte e le modalità di ottenimento di informazioni e biglietti dall'altra. Nella consultazione, il termine proposto di 10 anni per l'adeguamento delle costruzioni e dei veicoli è stato ritenuto irrealistico da numerosi partecipanti, segnatamente da Cantoni e imprese di trasporto. A causa della lunga durata di vita delle infrastrutture e dei veicoli un termine di 20 anni appare più adeguato (cpv. 1). Per quanto concerne l'influsso del fattore tempo sui costi supplementari, si veda il numero 5.4.2.

Per l'adeguamento dei sistemi di comunicazione delle informazioni e dei sistemi di emissione dei biglietti è invece giustificato un termine di 10 anni (cpv. 2).

In questo contesto va ricordato che durante il periodo di adeguamento i diritti soggettivi possono essere fatti valere, seppure in misura limitata (cfr. art. 8 cpv. 2). Il *capoverso 3* concreta tale limitazione. Nella ponderazione degli interessi l'autorità

¹⁵⁵ Art. 62 cpv. 2 Cost., cfr. anche n. 8.1

¹⁵⁶ Borghi, Commentario della Costituzione, art. 27, n. marg. 33 seg.

preposta all'applicazione del diritto deve considerare la concezione relativa all'attuazione e le priorità definite per il versamento di aiuti finanziari (art. 17 cpv. 3) nonché la politica d'investimento e d'esercizio delle imprese di trasporto.

Art. 17 Aiuti finanziari

Le imprese dei trasporti pubblici devono far fronte alla dura concorrenza con il traffico motorizzato privato. Possono pertanto ripercuotere soltanto una minima parte dei costi supplementari sugli utenti, che sarebbero altrimenti scoraggiati a fruire dei loro servizi. Anche una riduzione delle prestazioni avrebbe lo stesso effetto. È dunque indispensabile che la Confederazione si impegni anche finanziariamente in questo settore per permettere un rapido adeguamento delle infrastrutture alle necessità dei disabili (cpv. 1).

Secondo il *capoverso 2* detti aiuti finanziari sono possibili per tutti i provvedimenti presi in virtù dell'articolo 16, ma unicamente per i periodi di transizione e di adeguamento fissati nei due capoversi di detto articolo. Dopo di che verranno automaticamente aboliti. Il *capoverso 2* prevede inoltre un limite di spesa per la Confederazione, che dovrà essere definito dall'Assemblea federale in un decreto federale. Nel disegno di decreto, presentato insieme alla presente legge, il limite di spesa è fissato a 300 milioni di franchi, ripartiti sul termine di 20 anni per i provvedimenti giusta l'articolo 16 *capoverso 1* e di 10 anni per quelli giusta l'articolo 16 *capoverso 2*. Grazie a un lavoro di collaborazione interdipartimentale sarà allestita una lista di priorità in base alla quale accordare gli aiuti finanziari.

4.3.3 Modifica del diritto vigente

1. Legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵⁷ sull'imposta federale diretta

Art. 33 cpv. 1 lett. h^{bis} (nuova)

Le cerchie dei disabili chiedono che *tutte* le spese causate dall'invalidità siano deducibili dal reddito imponibile (rinuncia totale alla franchigia), in quanto la franchigia, che fra l'altro varia da Cantone a Cantone, è risentita dai disabili come una «punizione»: i disabili sono comunque confrontati in permanenza a spese più elevate rispetto ai non-disabili. Per meglio tener conto di questa particolare situazione dei disabili, proponiamo di esentare parzialmente o totalmente dalla franchigia i contribuenti disabili ai sensi del presente disegno di legge, così come previsto all'articolo 33 *capoverso 1* lettera h della legge federale sull'imposta diretta. La soluzione proposta prevede due livelli: quando le spese in questione rappresentano l'8-10 per cento dei proventi imponibili, sono dedotte in ragione dei due terzi; quando superano il 10 per cento, sono totalmente dedotte (soppressione della franchigia). Di conseguenza, il sistema scelto consente ai disabili le seguenti deduzioni:

- le spese per malattia, infortunio o invalidità sono deducibili soltanto se superano il 5 per cento del reddito netto (massimo della franchigia);
- se si situano fra l'8 e il 10 per cento del reddito netto, sono deducibili in ragione dei due terzi (franchigia ridotta);

¹⁵⁷ LIFD; RS 642.11

- se superano il 10 per cento del reddito netto, sono totalmente deducibili (abolizione della franchigia).

Questa soluzione permette di alleviare l'onere fiscale dei disabili maggiormente colpiti, vale a dire di tutti coloro che devono impiegare in permanenza una parte cospicua del loro reddito per le spese causate dalla loro disabilità. La formulazione scelta consente di beneficiare del nuovo sistema soltanto a coloro che adempiono le condizioni di cui all'articolo 2 capoverso 1.

Nell'avamprogetto posto in consultazione il 4 giugno 2000, avevamo proposto di introdurre una deduzione sociale per compiti assistenziali (modifica dell'art. 35 cpv. 1 lett. b e 213 cpv. 1 lett. b LIFD¹⁵⁸). Abbiamo rinunciato a questa proposta perché si inserisce male nel vigente sistema fiscale che esige che le deduzioni si riferiscano a costi effettivi e non a costi ipotetici come potrebbe essere la rinuncia a un reddito.

2. Legge federale del 14 dicembre 1990¹⁵⁹ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Art. 9 cpv. 2 lett. h

Questa modifica è il corollario della revisione dell'articolo 33 capoverso 1 lettera h^{bis} LIFD (cfr. n. 1). Spetta ai Cantoni decidere le modalità delle deduzioni della franchigia.

3. Legge federale del 19 dicembre 1958¹⁶⁰ sulla circolazione stradale

Art. 8 cpv. 2, secondo periodo (nuovo)

La disposizione sullo scopo è ampliata e comprende ora esplicitamente anche la necessità dei disabili. Questa revisione consente adeguamenti delle disposizioni esecutive, per esempio dell'ordinanza concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali¹⁶¹.

4. Legge del 30 aprile 1997¹⁶² sulle telecomunicazioni

Art. 16 cpv. 1 lett. e e cpv. 1^{bis} (nuovo)

Un'interpretazione conforme alla Costituzione federale (art. 8) del vigente testo della legge consentirebbe verosimilmente di inserire questi nuovi obblighi nelle disposizioni esecutive. È tuttavia giudizioso sottolineare chiaramente nel testo di legge la volontà di adeguare secondo il nuovo spirito di uguaglianza le infrastrutture e i servizi esistenti alle esigenze dei disabili. Il tenore dell'attuale capoverso 1 lettera e diventa così parte del più circostanziato nuovo articolo 1^{bis}. Questa disposizione assicura che il servizio universale sia offerto, in tutta la Svizzera, ai disabili e ai non-disabili a condizioni di fruizione comparabili. Da un canto si tratta di garantire la qualità tecnica e l'adeguamento costante al progresso tecnologico, dall'altra di evita-

¹⁵⁸ Cfr. n. 1 ad art. 12 (modifica del diritto vigente) dell'avamprogetto.

¹⁵⁹ RS 642.14

¹⁶⁰ RS 741.01

¹⁶¹ RS 741.41

¹⁶² RS 784.10

re soprattasse motivate da costi supplementari. La disposizione è applicabile ai concessionari del servizio universale. Gli adeguamenti sono fra l'altro necessari per i telefoni pubblici. Non è tuttavia necessario adeguare ogni telefono pubblico alle esigenze dei disabili: laddove vi sono più telefoni pubblici a causa della grande richiesta (p. es. nelle stazioni), è sufficiente che almeno uno sia conforme a dette esigenze.

4.3.4 Decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici

L'articolo 17 del presente disegno di legge prevede che la Confederazione partecipi con aiuti finanziari ai costi supplementari derivanti dall'adeguamento dei trasporti pubblici alle esigenze dei disabili. Il limite di spesa è stabilito in un decreto federale separato. Per il resto rimandiamo il commento all'articolo 17 del disegno di legge, al numero 4.3.2.

4.3.5 Questioni d'organizzazione

Abbiamo esaminato l'opportunità d'istituire un organo indipendente come una commissione permanente amministrativa oppure un delegato o un preposto speciale ai problemi specifici dei disabili (soluzione decentralizzata).

Le cerchie dei disabili auspicano l'istituzione di un organo di tale natura. Per motivi formali, una tale istituzione dovrebbe essere prevista nel disegno di legge.

Altre cerchie chiedono la creazione, nell'ambito dell'Amministrazione federale centrale, di un'unità apposita che si occupi del nuovo compito (soluzione centralizzata). A differenza della prima, la soluzione centralizzata non esige una base legale formale.

Osserviamo prima di tutto che, qualunque sia la sua natura, l'organo incaricato del nuovo compito dovrà agire in stretta collaborazione con gli organismi cantonali o privati già esistenti che dispongono dell'esperienza e delle conoscenze indispensabili allo sviluppo di un'efficace politica di promovimento in favore dei disabili.

La soluzione decentralizzata avrebbe il vantaggio di conferire una legittimità particolare al nuovo compito, d'importanza e portata cruciale per i disabili. Per essere operativo un organo decentralizzato dovrebbe essere supportato da un segretariato all'altezza. La soluzione decentralizzata presenta tuttavia i seguenti svantaggi: dispersione degli sforzi e rischio di doppioni con unità amministrative che già si occupano di compiti di promovimento degli interessi dei disabili (p. es. l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, l'Ufficio federale del personale, l'Ufficio federale dei trasporti), gonfiamento dell'apparato amministrativo e burocratizzazione della gestione nonché costi verosimilmente più elevati.

La soluzione centralizzata (unità autonoma o integrazione in un'unità preesistente) offre i seguenti vantaggi: accesso facilitato alle informazioni, facoltà d'intervento precoce e concreto nelle procedure legislative o decisionali, meccanismi di collaborazione ben rodati, vicinanza degli organi amministrativi competenti degli incarti (trasporti, comunicazioni, costruzioni).

Tenuto conto di quanto precede, proponiamo di optare per la soluzione centralizzata che consente un migliore approccio globale dei problemi.

Se sarà scelta la soluzione centralizzata, l'attribuzione interna dei compiti e delle competenze di decisione spetta al nostro Collegio (art. 43 e 47 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione¹⁶³). Da primi scambi d'opinione avuti nell'ambito dell'Amministrazione, risulta che il campo dell'integrazione dei disabili presenta convergenze significative con i campi politici tradizionali del Dipartimento federale dell'interno che ha appunto fra i suoi obiettivi il promovimento delle condizioni sociali atte a garantire il benessere degli abitanti della Svizzera. A questo titolo, conformemente all'ordinanza del 28 giugno 2000¹⁶⁴ sull'organizzazione del Dipartimento federale dell'interno, detto Dipartimento si impegna affinché gli abitanti della Svizzera siano protetti da rischi sociali, lotta contro ogni forma di discriminazione e promuove le pari opportunità (art. 1 cpv. 2 lett. a ed f). Inoltre i compiti che la Confederazione dovrebbe eseguire (campagne d'informazione, promovimento dell'uguaglianza mediante programmi volti all'integrazione dei disabili nelle strutture sociali, attività di consulenza) presentano analogie con quelli già eseguiti dal Dipartimento federale dell'interno; il che potrebbe creare sinergie e assicurare una perfetta collaborazione fra le amministrazioni interessate. Si prevede di conseguenza di attribuire i nuovi compiti all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, il che permetterebbe di assicurare la coerenza dei due approcci politici del problema dell'integrazione dei disabili (approccio individuale e condizioni quadro). Detto Ufficio sarà parimenti incaricato di sovrintendere al coordinamento delle decisioni prese da altre unità amministrative.

Per quanto riguarda le conseguenze sul personale e sulle finanze della Confederazione, rinviamo al numero 5.2.2.

4.4 Altre revisioni legislative

4.4.1 In generale

Altre revisioni legislative attualmente in corso contribuiscono all'attuazione di una politica d'uguaglianza e d'integrazione in favore dei disabili. Cogliamo l'occasione per ricordare le principali revisioni che sono già state oggetto di proposte al Parlamento o che lo saranno ancora nel corso della presente legislatura. Per il resto, nel settore del lavoro, è attualmente in esame l'idoneità di provvedimenti per integrare i disabili.

4.4.2 Revisione della legge federale sulla formazione professionale

Il disegno della nuova legge sulla formazione professionale¹⁶⁵, che ha fra i suoi scopi quello di promuovere e sviluppare le pari opportunità di formazione (art. 3 lett. c),

¹⁶³ RS **172.010**

¹⁶⁴ RS **172.212.1**; RU **2000** 1837

¹⁶⁵ Messaggio del 6 settembre 2000 relativo a una nuova legge sulla formazione professionale, FF **2000** 4957.

pone le basi giuridiche che permettono di proporre offerte formative complete e mirate. In tal modo l'accresciuta differenziazione fra la formazione di base (tirocinio, cicli di formazione in una scuola professionale specializzata, formazione pratica, maturità professionale), la formazione professionale superiore (esami professionali, scuole superiori specializzate) e la formazione professionale continua consentirà di rispondere in maniera più adeguata alle necessità e alle domande individuali. La promozione di una maggiore permeabilità fra i vari cicli di formazione (principio in base al quale non vi è diploma senza collegamento con altre formazioni), l'introduzione di altri metodi e strumenti di valutazione (abbandono dell'esame propriamente detto a beneficio di procedure di qualificazione) e la facoltà di derogare alla durata usuale della formazione (art. 14 cpv. 2) sono altrettante regole che contribuiscono alla capacità di adattamento del nuovo regime di formazione professionale. Questo regime profitta anche ai disabili il cui iter di formazione, per forza di cose, sovente non è lineare o si svolge a un ritmo diverso da quello dei non-disabili.

Inoltre il disegno di legge consente alla Confederazione di versare contributi forfetari ai Cantoni, in particolare per l'offerta di sostegno individuale speciale (art. 54 cpv. 2 lett. a n. 5, combinato con l'art. 28), e contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico, in particolare per provvedimenti a favore di gruppi sfavoriti (art. 56 cpv. 1 lett. d, combinato con l'art. 7) o provvedimenti volti a promuovere la permanenza nella vita attiva e il reinserimento professionale (art. 56 cpv. 1 lett. e, combinato con l'art. 36 cpv. 2).

Il regime proposto mira dunque ad attuare un equilibrio adeguato fra la preoccupazione di individualizzare le formazioni in funzione delle necessità individuali e quella di assicurare la qualità della formazione. La nuova legge proposta si iscrive pertanto nello spirito dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. e costituisce, in tal senso, uno dei provvedimenti per eliminare svantaggi nei confronti dei disabili.

4.4.3 Quarta revisione dell'assicurazione per l'invalidità

Uno degli scopi perseguiti da questa revisione è il miglioramento delle prestazioni dell'assicurazione per l'invalidità, introducendo in particolare un'indennità per assistenza. Nel nostro messaggio concernente la prima parte¹⁶⁶ della quarta revisione dell'assicurazione per l'invalidità avevamo già annunciato l'introduzione di una tale indennità¹⁶⁷. Abbiamo mantenuto la proposta anche nel progetto di revisione dell'assicurazione per l'invalidità, posto in consultazione il 4 luglio 2000¹⁶⁸.

Secondo l'avamprogetto, l'indennità per assistenza è destinata a sostituire l'attuale assegno per grandi invalidi, il sussidio di assistenza per cure speciali ai minorenni grandi invalidi e il sussidio di assistenza per cure a domicilio. Ha lo scopo di aumentare l'autonomia dei disabili che hanno bisogno di assistenza, fornendo loro i mezzi finanziari per poter condurre una vita autonoma. Si tratta dunque di un provvedimento determinante per facilitare il processo d'integrazione dei disabili nella vita sociale di ogni giorno.

¹⁶⁶ Inizialmente suddivisa in 2 parti, la revisione della LAI è stata riunita in un'unica procedura in seguito alla reiezione della legge del 26 giugno 1998 (FF **1998** 2747; **1999** 6237).

¹⁶⁷ FF **1997** IV 141, 155

¹⁶⁸ FF **2000** 3347; cfr. gli art. 42 - 42^{quater} dell'avamprogetto della revisione LAI e il rapporto esplicativo del giugno 2000, n. 231, p. 26 segg.

Secondo il modello previsto, l'invalido ai sensi dell'articolo 4 LAI ha diritto all'indennità per assistenza se sono adempite le condizioni legali, il che presuppone un bisogno di assistenza, un periodo di attesa di un anno e il domicilio in Svizzera.

L'importo dell'indennità dipende dal grado del bisogno di assistenza, vale a dire dalle attività della vita quotidiana che la persona non può svolgere, in modo permanente, senza l'aiuto di terzi, o dal grado di sorveglianza che la persona richiede. Per un adulto l'indennità è pagata sotto forma di un versamento forfetario mensile, calcolato in per cento della rendita di vecchiaia. Per i minorenni l'indennità è versata per ogni giornata trascorsa a casa.

Il miglioramento delle prestazioni risultante dalla nuova indennità per assistenza va soprattutto a vantaggio dei fanciulli e degli adolescenti che vivono con i loro genitori e dei disabili adulti affetti da una leggera disabilità fisica o mentale, che vivono a domicilio. Rispetto all'attuale assegno per grandi invalidi, l'importo della nuova indennità per assistenza è generalmente più alto (quasi il doppio). L'avamprogetto prevede inoltre di accordare un'indennità specifica agli adolescenti minorenni gravemente disabili il cui stato richiede cure costanti. E da ultimo, il diritto a un'indennità per assistenza è introdotto anche per i disabili che soffrono di una leggera disabilità fisica o mentale.

I costi supplementari derivanti dall'introduzione dell'indennità per assistenza sono stimati a 153 milioni di franchi (riferiti ai prezzi del 2000). Come avviene per l'attuale assegno per grandi invalidi, la legge federale dell'8 ottobre 1999¹⁶⁹ concernente l'Accordo tra la Comunità europea ed i suoi Stati membri, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone prevede che i costi derivanti dalle indennità per assistenza siano interamente a carico degli enti pubblici, in ragione dell'87,5 per cento della Confederazione e del 12,5 per cento dei Cantoni (cfr. art. 77 cpv. 2 e 78 cpv. 2 dell'avamprogetto di revisione della LAI). Questa regolamentazione del finanziamento ha lo scopo di evitare l'obbligo di esportare nei Paesi dell'Unione europea le prestazioni pecuniarie in caso di vecchiaia e di invalidità quando queste ultime sono finanziate dai contributi dei datori di lavoro e dei salariati¹⁷⁰.

4.4.4 Meccanismi d'incentivazione all'occupazione

L'integrazione dei disabili nella società dipende in misura determinante dalla loro integrazione nella vita professionale. Rispetto a un non-disabile, il disabile ha spesso maggiori difficoltà ad accedere al mercato del lavoro e a iniziare una carriera professionale. Tali difficoltà sono in parte imputabili a pregiudizi tenaci che soltanto una politica d'incentivazione può sperare di vincere.

Come rilevato nel rapporto esplicativo relativo all'avamprogetto della quarta revisione della LAI, un gruppo di lavoro interno, diretto dal Dipartimento federale dell'interno (UFAS), ha esaminato vari meccanismi d'incentivazione all'occupazio-

¹⁶⁹ FF 1999 7464

¹⁷⁰ Cfr. rapporto esplicativo del giugno 2000 relativo alla quarta revisione della LAI, n. 77, p. 84.

zione¹⁷¹ di disabili. In base a detti lavori abbiamo constatato in un primo tempo che l'introduzione di tali meccanismi, che comportano compensi sostanziali da accordare ai datori di lavoro sotto forma di aiuti finanziari o di deduzioni fiscali, non poteva avvenire nell'ambito della quarta revisione della LAI¹⁷². Il problema merita tuttavia di essere approfondito alla luce del nuovo mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. Allo scopo abbiamo incaricato il Dipartimento federale dell'economia (Seco/Direzione del lavoro) di proseguire, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno, il Dipartimento federale di giustizia e polizia e il Dipartimento federale delle finanze, l'esame della questione e di presentare, entro l'estate del 2001, un rapporto complementare sull'opportunità di introdurre meccanismi d'incentivazione all'occupazione e sull'analisi di tali meccanismi, considerando gli attuali dati economici e strutturali del mercato del lavoro. In base a questo rapporto, decideremo se conviene proporre alle Camere di adottare provvedimenti legislativi complementari in modo da concretare, nei settori dell'occupazione e del lavoro, il mandato dell'uguaglianza in favore dei disabili.

4.4.5 Revisione della legge sulla radiotelevisione

La televisione occupa un posto di rilievo nella nostra società ed è un importante mezzo di comunicazione e d'integrazione. Di conseguenza i disabili, per il tramite delle loro organizzazioni, chiedono con insistenza che al momento della programmazione vengano considerate le loro particolari necessità. Attualmente quasi la metà dei costi per sottotitolare le emissioni della SSR è indirettamente finanziata dall'assicurazione invalidità che versa, in virtù dell'articolo 74 LAI, sussidi alle organizzazioni private di aiuto ai disabili; queste ultime utilizzano una parte di tali aiuti per cofinanziare i sottotitoli dei programmi della SSR. La sottotitolatura di un'equa parte delle emissioni deve rimanere una componente del servizio universale.

In questo senso abbiamo proposto, nell'avamprogetto della legge sui disabili posto in consultazione il 4 giugno 2000, una modifica della legge federale del 21 giugno 1991¹⁷³ sulla radiotelevisione (LRTV). Tale modifica prevedeva, per tutti gli emittenti che propongono programmi televisivi su scala nazionale o su scala di regione linguistica, l'obbligo di adattare una parte dei programmi alle necessità dei disabili (art. 3 cpv. 4 nuovo)¹⁷⁴. Visto che la LRTV sta per essere sottoposta a revisione totale, abbiamo rinunciato a una sua modifica nell'ambito del presente disegno di legge; nel quadro di detta revisione riprenderemo però l'idea di definire con precisione gli obblighi dei concessionari del servizio universale e di coloro che hanno il diritto d'accesso, che derivano dal principio dell'uguaglianza del disabile.

¹⁷¹ «Mécanismes d'incitation à l'emploi des personnes handicapées», rapporto del gruppo di lavoro «Anreizsystem», del 26 marzo 1999. Pubblicato dall'UFAS, il rapporto è stato oggetto di un resoconto nel giornale «Sécurité sociale» 6/1999, p. 293 segg.

¹⁷² Quarta revisione della LAI, rapporto del giugno 2000, n. 261, p.60.

¹⁷³ LRTV, RS **784.40**

¹⁷⁴ Cfr. n. 5 ad art. 12 dell'avamprogetto (modifica del diritto vigente).

4.4.6

Revisione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione

A differenza della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (art. 29^{septies})¹⁷⁵, la legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione¹⁷⁶ non computa nella durata di contribuzione i periodi durante i quali un assicurato si è occupato di parenti al beneficio di un assegno per grandi invalidi (accredito per compiti assistenziali). Prevede infatti unicamente un accredito per compiti di educazione (art. 13 cpv. 2^{bis}). I compiti assistenziali rappresentano tuttavia un valore economico innegabile anche se non costituiscono un'attività economica retribuita; pertanto la persona che vi si consacra non dovrebbe essere penalizzata rispetto ad altri lavoratori. L'assenza di un tale accredito può inoltre avere un effetto dissuasivo, nel senso di indurre certe persone a rinunciare a occuparsi di parenti disabili. L'attuale regolamentazione va dunque riconsiderata alla luce del mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 4 Cost.

Nell'avamprogetto di legge sui disabili, inviato in consultazione il 4 giugno 2000, avevamo proposto di completare l'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI con una nuova disposizione in base alla quale il periodo consacrato a compiti assistenziali andava esplicitamente assimilato a quello consacrato a compiti d'educazione¹⁷⁷. Avevamo parimenti evocato la possibilità di procedere interpretando l'articolo 14 capoverso 2 LADI (Esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione)¹⁷⁸.

Nella misura in cui hanno preso posizione sulla questione¹⁷⁹, i partecipanti alla consultazione si sono espressi a larghissima maggioranza a favore della modifica dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI. Detta soluzione è stata preferita a quella dell'interpretazione per evidenti motivi di trasparenza e di certezza del diritto¹⁸⁰.

Ciononostante abbiamo deciso di sospendere l'esame della questione nell'ambito del presente disegno di legge, riservandoci di trovare una soluzione adeguata al momento della revisione 2003 della LADI¹⁸¹.

¹⁷⁵ RS 831.10, art. 29^{septies}

¹⁷⁶ LACI; RS 837.0

¹⁷⁷ Cfr. n. 6 ad art. 12 (modifica del diritto vigente) del progetto di legge sui disabili.

¹⁷⁸ Cfr. il commento all'avamprogetto, p. 23.

¹⁷⁹ La maggior parte delle cerchie consultate non hanno dato risposte sulla parte del progetto di legge concernente le modifiche del diritto vigente (cfr. anche n. 4.1.2).

¹⁸⁰ Si sono pronunciati a favore di questa modifica i Cantoni di LU, ZG, GR, GE, il Tribunale federale delle assicurazioni, la Commissione federale per i problemi della donna (fatto salvo un adeguamento del testo) e due organizzazioni. Una sola organizzazione ha chiesto di rinunciare a questa modifica.

¹⁸¹ L'avamprogetto di revisione della LADI è in consultazione fino al 7 dicembre 2000. Esso non prevede la modifica dell'art. 13 cpv. 2^{bis} di cui si tratta qui. Questo punto sarà esaminato nell'ambito della preparazione del messaggio e del disegno di legge relativi alla LADI.

4.4.7 Lavori relativi a una legge federale sulle lingue ufficiali della Confederazione e sul promovimento della comprensione fra le comunità linguistiche e culturali della Svizzera

Un gruppo di lavoro paritetico, composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni, è incaricato di elaborare un avamprogetto di legge che attui il mandato dell'articolo 70 Cost. L'avamprogetto dovrebbe essere inviato in consultazione nel corso del primo trimestre del 2001.

Secondo le prime analisi del gruppo di lavoro, potrebbero essere presi provvedimenti d'incoraggiamento per sostenere i Cantoni nel settore della formazione scolastica e professionale dei fanciulli e degli adolescenti audiolesi e ipovedenti (p. es. promovimento del linguaggio gestuale o della scrittura braille) o le organizzazioni private che contribuiscono a promuovere l'insegnamento delle varie lingue adeguato alle esigenze dei disabili con problemi d'udito o di vista.

4.4.8 Nuova perequazione finanziaria

Con riferimento alla nuova perequazione finanziaria (NPF), il presente disegno di legge va esaminato su un punto, quello degli aiuti finanziari per i programmi volti a migliorare l'integrazione dei disabili nella società (art. 12 cpv. 3 del disegno di legge). Inoltre gli articoli 4 (Rapporto con il diritto cantonale) e 14 (Disposizioni speciali concernenti i Cantoni) toccano parimenti aspetti connessi alla NPF.

Conformemente a un approccio globale, la politica d'integrazione dei disabili si estende a numerosi ambiti legislativi e l'idea dell'integrazione va concretata in ciascuno di essi (compito trasversale). Ai sensi della NPF, essa costituisce pertanto, almeno in parte, un compito comune della Confederazione e dei Cantoni. Uno scorporamento parziale può tuttavia essere attuato. In tal senso, per quanto riguarda i programmi d'integrazione, la Confederazione sosterrà unicamente i programmi di rilevanza nazionale e parteciperà soltanto al finanziamento delle organizzazioni pubbliche o private che operano a livello nazionale o a livello di una regione linguistica. Questa soluzione corrisponde a quella adottata nel settore delle prestazioni collettive dell'AI¹⁸². La base costituzionale (attualmente l'art. 112 cpv. 6 Cost.) sulla quale si fondano i provvedimenti d'incoraggiamento previsti all'articolo 12 capoverso 3 del presente disegno di legge, si trova, nel progetto NPF, all'articolo 112^{ter} (sovvenzionamento dell'aiuto privato alla vecchiaia e agli invalidi)¹⁸³.

Per quanto concerne gli aiuti finanziari in favore delle imprese dei trasporti pubblici (art. 17 del disegno), si tratta di aiuti destinati alle imprese di trasporto che, in quanto tali, non sottostanno direttamente alla NPF.

¹⁸² Cfr. «La nuova perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni»; rapporto finale dell'organizzazione di progetto istituita congiuntamente dal Dipartimento federale delle finanze e dalla Conferenza dei Governi cantonali, del 31 marzo 1999, n. 4.4.3, p. 72 segg.

¹⁸³ Cfr. p. 12 dell'allegato A del rapporto NPF.

5 Ripercussioni del controprogetto indiretto

5.1 In generale

La maggior parte delle cifre relative alle ripercussioni finanziarie presentate in questo capitolo si basa su stime approssimative e non su calcoli precisi. La spiegazione va ricercata, da un lato nel fatto che avevamo poco tempo a disposizione per elaborare il controprogetto indiretto all'iniziativa popolare e, dall'altro, nel fatto che mancano ancora le disposizioni esecutive sulle norme tecniche, indispensabili per avere indicazioni più precise sulle ripercussioni finanziarie. Inoltre la concezione da noi scelta consente unicamente stime: infatti la legge sui disabili indica essenzialmente soltanto l'obiettivo, vale a dire assicurare ai disabili l'accesso agli edifici e alle prestazioni destinati al pubblico, senza prescrivere né agli enti pubblici né ai privati interessati come tale obiettivo vada raggiunto.

Secondo la concezione che sta alla base del disegno di legge, i costi dei provvedimenti presi in favore dei disabili sono, per principio, a carico di coloro che li eseguono. In certi casi dunque, i proprietari di edifici e impianti e i fornitori di prestazioni accessibili al pubblico dovranno sopportare costi supplementari. Benché i provvedimenti preconizzati vadano soprattutto a beneficio dei disabili, anche numerose altre persone, in particolare gli anziani o gli adulti con bambini, ne trarranno vantaggio. Si tratta pur sempre di gruppi significativi della popolazione: in Svizzera, nel 1998 il numero dei bambini di età inferiore o uguale a 4 anni era di 325 800; quello degli anziani fra 65 e 79 anni d'età 798 143 e quello degli ultraottantenni 281 655. Vi è da aspettarsi che nei prossimi anni, di pari passo con l'aumento della speranza di vita, aumenti anche il numero degli anziani rispetto alle persone più giovani. Va infine osservato che, per principio, chiunque è esposto al rischio di diventare invalido vuoi a causa di malattia, di infortunio o di altre circostanze e che tale rischio aumenta nettamente con l'età (cfr. grafico 1 sulle probabilità di beneficiare di una rendita AI, nell'allegato 1). Pertanto i miglioramenti delle infrastrutture e delle prestazioni previsti dal presente disegno di legge gioveranno non soltanto ai disabili, ai quali sono principalmente destinati, ma anche a una parte significativa della popolazione.

5.2 Ripercussioni per la Confederazione

5.2.1 Ripercussioni finanziarie

Adeguamento di costruzioni e impianti

Il 6 marzo 1989 abbiamo emanato le «Istruzioni sui provvedimenti edili per gli invalidi»¹⁸⁴. Vi si dichiara vincolante per opere e impianti costruiti o sussidiati dalla Confederazione la norma SN 521 500/1988 «Behindertengerechtes Bauen» [«Costruire considerando le esigenze degli invalidi»] del Centro svizzero di studio per la razionalizzazione dell'edilizia (CRB). La norma si applica sia alle nuove costruzioni, sia agli ampliamenti e alle trasformazioni di una certa importanza. Dette istruzioni trovano ora un'esplicita base legale nel disegno di legge (art. 10 cpv. 2). Trattandosi di opere costruite o sussidiate dalla Confederazione, stimiamo che l'aumento dei costi di trasformazione e di rinnovo sia dell'ordine del 2-5 per cento.

¹⁸⁴ FF 1989 I 1269, cfr. n. 4.3.2 (ad art. 10).

Nel 1998, gli enti pubblici hanno investito in totale 6,7 miliardi di franchi nella costruzione, di cui 343 milioni in immobili d'abitazione. In questo settore il volume edile annuo della Confederazione, che varia da un anno all'altro, rappresenta una media di 200 milioni di franchi, sicché i costi supplementari dovrebbero oscillare fra 4 e 10 milioni di franchi. Per quanto concerne le poche cooperative d'abitazione del personale federale, con più di otto appartamenti, gli adeguamenti necessari dovrebbero far aumentare i costi di rinnovo del 10-20 per cento. Il volume totale annuo delle costruzioni sussidiate dalla Confederazione corrisponde a circa 800 milioni di franchi. La parte a carico della Confederazione varia a seconda del settore ed è in media attorno al 20 per cento; i costi supplementari annui dovrebbero oscillare fra 3 e 8 milioni di franchi. Dei circa 15 000 appartamenti in totale delle cooperative d'abitazione del personale federale, circa tre quarti si trovano in edifici con più di otto appartamenti. Visto che i lavori di rinnovo e trasformazione di quest'immobili ammontano in media a 20 milioni di franchi all'anno, se ne può dedurre che i costi supplementari per adeguarli alle esigenze dei disabili dovrebbero oscillare fra 2 e 4 milioni di franchi all'anno.

Per quanto riguarda i costi degli adeguamenti che dovranno essere eseguiti negli edifici che sottostanno al Consiglio delle Scuole politecniche federali, tali costi possono essere stimati a circa 10 milioni di franchi¹⁸⁵. Questi costi vanno tuttavia distribuiti su un arco di tempo la cui durata dipende dal ritmo di rinnovazione.

Nell'adempimento dei suoi compiti, la Confederazione deve considerare sia gli interessi dei disabili, sia gli imperativi della protezione dei monumenti storici. Il rispetto di tali imperativi al momento di adeguare certi edifici alle esigenze dei disabili potrebbe comportare costi supplementari che potranno però essere valutati soltanto in ogni singolo caso concreto.

Nella costruzione di strade, non dovrebbero di massima risultare costi supplementari degni di nota. Per contro, nelle gallerie, l'approntamento delle vie di soccorso alle esigenze dei disabili potrebbe far aumentare sensibilmente i costi di costruzione.

I costi sopra citati vanno compensati nell'ambito dei crediti autorizzati, mediante la ridefinizione delle priorità.

Adeguamento delle prestazioni della Confederazione

La Confederazione fornisce diverse prestazioni offerte a un vasto pubblico. A titolo esemplificativo menzioniamo quelle della Biblioteca nazionale, del Museo nazionale a Zurigo e a Prangins, dell'Ufficio federale del registro di commercio, dell'Archivio federale, della Scuola federale dello sport di Macolin nonché dei Politecnici federali (PF) di Zurigo e di Losanna. Per principio, le prestazioni di dette istituzioni devono essere accessibili ai disabili. I necessari adeguamenti dovrebbero comunque essere modesti e pertanto anche i costi derivanti non dovrebbero essere notevoli.

Spese di personale

Il disegno di legge dovrebbe avere effetti positivi per i lavoratori disabili visto che migliora le loro possibilità di farsi assumere dalla Confederazione. Il fatto di assumere un maggior numero di persone disabili perfettamente capaci di svolgere il loro

¹⁸⁵ Le due voci più importanti sono la Scuola politecnica federale di Zurigo (PFZ; 5,3 milioni di franchi) e il Laboratorio federale di prova dei materiali e di ricerca (LPMR; 3 milioni di franchi).

lavoro nonostante la disabilità potrebbe comportare alcune spese supplementari derivanti dall'adeguamento del loro posto di lavoro. Per il momento non è tuttavia possibile stimare tali spese supplementari.

Per contro, l'assunzione di disabili, che a causa della loro disabilità sono capaci soltanto di un rendimento lavorativo parziale, comporterebbe spese supplementari più importanti. Attualmente l'Amministrazione generale della Confederazione consacra 7,5 milioni di franchi alla remunerazione di circa 160 persone in questa situazione. Vista l'attuale impossibilità di stimare in che misura la percentuale di tali persone potrà essere aumentata in rapporto all'effettivo totale del personale, non è nemmeno possibile valutare le ripercussioni finanziarie.

I costi sopra citati vanno compensati nell'ambito dei crediti autorizzati, mediante una ridefinizione delle priorità.

Spese di procedura

I diritti d'azione o di ricorso conferiti ai disabili hanno lo scopo di costringere i proprietari o i fornitori di prestazioni inadempienti ad agire. Al momento è impossibile dire in che misura verranno esercitati tali diritti. Il disegno di legge prevede vari termini di adeguamento per i trasporti pubblici di modo che le persone tenute a rispettare i nuovi obblighi dispongono di un periodo di tempo appropriato per prendere i provvedimenti necessari. Il diritto soggettivo all'eliminazione degli svantaggi o a una soluzione alternativa vige però dall'entrata in vigore della legge. Inoltre, dalla sua entrata in vigore, la legge eserciterà nel contempo un effetto preventivo sui fornitori di prestazioni e sui proprietari di immobili. Ne consegue che il potenziale di conflitto dovrebbe essere abbastanza limitato e che non ci si dovrebbe aspettare un numero ingente di azioni in giustizia.

Il diritto di ricorso accordato alle organizzazioni di aiuto ai disabili consente loro di intervenire con tempestività nella procedura (approvazione dei piani, ammissione di veicoli). Si assicura così che gli interessi dei disabili siano presi in considerazione già allo stadio del concepimento delle prestazioni, cosa che dovrebbe limitare notevolmente il numero dei ricorsi intentati dai disabili al momento di accedere a una prestazione (diritti soggettivi ai sensi dell'art. 7). Attualmente è impossibile stimare il numero di tali ricorsi e, di conseguenza, l'onere lavorativo supplementare che ne risulterà per le autorità di ricorso. L'esperienza acquisita con le organizzazioni attive nel settore della protezione dell'ambiente mostra tuttavia che il ricorso è uno strumento di cui si fa uso con moderazione e, nella maggior parte dei casi, a ragion veduta¹⁸⁶. D'altra parte, istituendo un diritto di ricorso, il legislatore crea uno strumento capace di sostituire l'istituzione di un'apposita istanza di controllo nell'ambito dell'amministrazione.

Programmi volti all'integrazione dei disabili e informazione

Gli articoli 12 e 13 abilitano la Confederazione ad attuare programmi volti all'integrazione dei disabili in vari settori e a partecipare ai programmi attuati da terzi. L'esperienza insegna che una politica d'integrazione credibile deve essere obbligatoriamente preceduta da campagne d'informazione e di sensibilizzazione. Se si vuole che tale politica abbia gli effetti auspicati, durante il periodo iniziale, occorrerà, consacrarne da 5 a 8 milioni di franchi all'anno per tali campagne.

¹⁸⁶ Cfr. la perizia di A. FLÜCKIGER, CH. A. MORAND, TH. TANQUEREL, Evaluation du droit de recours des organisations de protection de l'environnement, UFAFP, Berna 2000.

Valutazioni

I provvedimenti presi vanno valutati periodicamente per verificarne l'efficacia e la pertinenza (impatto). I risultati così ottenuti permetteranno alle autorità politiche di sviluppare, perfezionandola, la politica d'integrazione dei disabili. Si può stimare che tali valutazioni costeranno circa 250 000 franchi all'anno.

Trasporti pubblici

Dalla legge sui disabili dovrebbe scaturire un impulso per un adeguamento accelerato delle infrastrutture, segnatamente nel settore dei trasporti pubblici. Infatti in questo settore i ritmi ordinari di sostituzione e di rinnovo sono nettamente troppo lenti (possono arrivare fino a 50 anni). Per numerose tratte da loro gestite, i trasporti pubblici dipendono dal sostegno finanziario degli enti pubblici. Pertanto durante la fase di transizione ai sensi dell'articolo 16, la Confederazione e i Cantoni parteciperanno insieme i costi supplementari derivanti dall'adeguamento delle costruzioni, degli impianti e dei veicoli dei trasporti pubblici alle esigenze dei disabili.

L'attuale chiave di ripartizione dei costi fra la Confederazione e i Cantoni nel settore dei trasporti pubblici non è affatto modificata dal presente disegno di legge. Per questo motivo, l'articolo 17 prevede che la Confederazione e i Cantoni accordino, nell'ambito delle loro rispettive competenze sul finanziamento dei trasporti pubblici, aiuti finanziari alle imprese in questione. Da parte sua, la Confederazione prevede un limite di spesa di 300 milioni di franchi distribuito sull'arco di 20 anni. Per più ampi ragguagli sui costi derivanti dai trasporti pubblici, rinviamo al numero 5.4.2.

Assicurazioni sociali

Il disegno di legge non modifica minimamente le prestazioni individuali ai sensi degli articoli 16-19 e 21 della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità¹⁸⁷. Per contro vi sono interferenze fra alcune prestazioni collettive dell'assicurazione per l'invalidità (art. 73 seg. LAI) e i provvedimenti previsti dagli articoli 12 e 13 del disegno di legge (programmi, informazione e consulenza). Visto però che il controprogetto indiretto mira a completare le misure della LAI, non vi dovrebbe essere nessuna ripercussione finanziaria sull'assicurazione per l'invalidità. A livello di ordinanza sarà tuttavia opportuno assicurare il coordinamento dei provvedimenti fondati su queste due leggi¹⁸⁸.

Mirando a una maggiore integrazione dei disabili nel mondo del lavoro, la legge consentirà, a seconda dei casi, di sgravare non soltanto gli oneri dell'assicurazione per l'invalidità, ma anche, e in misura non trascurabile, quelli dell'assicurazione contro la disoccupazione. Infatti i disabili senza lavoro, ma tuttavia idonei a un collocamento, godono del medesimo statuto dei disoccupati non-disabili e hanno di conseguenza diritto a prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Gettito fiscale

Le modifiche che proponiamo di apportare alla legge federale sull'imposta federale diretta comporteranno uno sgravio fiscale per i contribuenti disabili. Poiché mancano i dati statistici, è tuttavia impossibile, al momento, quantificare l'entità di tale alleviamento. Nell'insieme, tuttavia, la perdita di entrate fiscali dovrebbe essere molto esigua.

¹⁸⁷ LAI, RS 831.20

¹⁸⁸ Cfr. n. 4.3 (ad art. 12) e n. 4.3.5

I vari provvedimenti previsti dal disegno di legge mirano a facilitare la partecipazione dei contribuenti disabili alla vita della società e, di conseguenza, a integrarli maggiormente nel mondo del lavoro. La remunerazione che otterranno esercitando un'attività lucrativa si tradurrà in un aumento del gettito fiscale (imposte dirette e indirette). Al momento anche tale aumento non può essere quantificato in modo attendibile.

Informatica

La nuova legge non dovrebbe avere alcuna ripercussione sul settore dell'informatica.

5.2.2 Conseguenze sul personale

Parecchie unità amministrative, segnatamente l'Ufficio federale dei trasporti, hanno già istituito servizi incaricati di trattare le questioni dei disabili. Per consentire un trattamento globale di tali problemi (esecuzione della legge in generale, consulenza, assistenza in materia di programmi volti all'integrazione), è necessario creare nell'ambito dell'Amministrazione generale della Confederazione un'unità amministrativa con l'incarico specifico di coordinare i lavori avviati dai servizi specializzati esistenti e di armonizzare i criteri applicabili a questi ultimi. L'adempimento di questi compiti richiede la creazione di tre-quattro posti supplementari. Si prevede di attribuire tale unità amministrativa al Dipartimento federale dell'interno (verosimilmente all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali), che dovrà disporre dei mezzi necessari¹⁸⁹.

5.2.3 Ricapitolazione delle ripercussioni finanziarie

I costi supplementari annui a carico della Confederazione possono essere ricapitolati come segue:

Provvedimenti	Stima dei costi (in mio di fr. all'anno)
Costruzioni della Confederazione	4-10
Sussidi per le costruzioni cofinanziate dalla Confederazione	3-8
Cooperative d'abitazione del personale federale	2-4
Costruzioni che sottostanno ai PF ¹⁹⁰	2
Programmi d'integrazione e consulenza	5-8
Valutazioni	0,25
Aiuti finanziari nel settore dei trasporti pubblici ¹⁹¹	15
Totale	31,25-47,25

¹⁸⁹ Cfr. anche n. 4.3.5

¹⁹⁰ La spesa totale può essere stimata a 10 milioni di franchi. Sarà ripartita sui prossimi anni, a seconda del ritmo di rinnovo. Nella tabella si parte dall'ipotesi di una ripartizione su 5 anni.

¹⁹¹ È previsto un limite di spesa di 300 milioni di franchi ripartiti su 20 anni (cfr. art. 16 seg.).

5.2.4 Freno alle spese

Allo scopo di limitare le spese, l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. stabilisce che le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi devono essere adottati con il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. L'articolo 17 del disegno di legge e il decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici sottostanno pertanto al freno alle spese.

5.3 Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni

5.3.1 Ripercussioni finanziarie

Adeguamento di edifici e impianti

Le legislazioni cantonali in materia edilizia sono moderne in quanto tengono già in considerazione, in larga misura, le necessità dei disabili¹⁹². Si può dunque ammettere che l'adeguamento delle costruzioni cantonali e comunali accessibili al pubblico non dovrebbe causare notevoli costi supplementari, perché le legislazioni cantonali prescrivono già sin d'ora di considerare le esigenze dei disabili nella costruzione di nuovi edifici e spesso anche in occasione del rinnovo di edifici esistenti. La medesima osservazione vale anche per gli impianti (parchi, piscine, stadi ecc.) di cui sono responsabili i Cantoni e di Comuni.

Una certa necessità d'intervento esiste per quanto concerne le vie pedonali. Tuttavia il disegno di legge prevede l'adeguamento alle necessità dei disabili di tali strade pedonali soltanto in caso di nuova costruzione o di risanamento importante. Ne consegue che i Cantoni e i Comuni non sono tenuti ad adeguare immediatamente le esistenti strade pedonali alle esigenze dei disabili.

È probabile che in futuro un numero sempre maggiore di servizi siano offerti in forma informatizzata (informazioni sul Registro di commercio, contatti con l'Ufficio del controllo degli abitanti, voto elettronico ecc.). Una tale evoluzione potrebbe rendere meno imperativa la necessità di adeguare vecchi edifici pubblici alle esigenze dei disabili.

Adeguamento delle prestazioni dei Cantoni

I Cantoni e i Comuni offrono a un vasto pubblico tutta una serie di prestazioni: in materia di registri (Registro fondiario, di commercio, dello stato civile), di impianti di svago, di sport, musei, teatri ecc. Di norma, tali prestazioni devono essere accessibili ai disabili. Tuttavia allo stato attuale delle cose è impossibile quantificare i lavori d'adeguamento necessari allo scopo.

Ambito scolastico

Il disegno di legge esige segnatamente dai Cantoni che rendano possibile ai fanciulli audiolesi o videolesi l'apprendimento del linguaggio gestuale rispettivamente della scrittura braille nel quadro dell'insegnamento scolastico di base. Anche in questo

¹⁹² Cfr. n. 2.3.2.2

caso, l'integrazione nella società deve, come norma generale, prevalere su soluzioni eventualmente meno costose, sviluppate nell'ambito di una scolarizzazione speciale.

Spese di procedura

Per quanto riguarda le ripercussioni delle nuove possibilità d'azione o di ricorso ai sensi dell'articolo 7 del disegno di legge, rinviamo al commento di cui al numero 5.2.1.

Trasporti pubblici

Nel settore dei trasporti pubblici, come già rilevato al numero 5.2.1, è necessario che gli enti pubblici accordino mezzi finanziari supplementari per accelerare il ritmo dei lavori di ammodernamento. In linea di principio, il presente disegno di legge non modifica affatto l'attuale chiave di ripartizione dei costi fra la Confederazione e i Cantoni nel settore dei trasporti pubblici. Per questo motivo, l'articolo 17 prevede che la Confederazione e i Cantoni accordino, nell'ambito delle loro rispettive competenze sul finanziamento dei trasporti pubblici, aiuti finanziari alle imprese in questione. Considerando che il termine di adeguamento è di 20 anni, si può supporre che i Cantoni, al pari della Confederazione, dovranno sopportare una spesa supplementare dell'ordine di 300 milioni di franchi, ripartita tuttavia sull'arco di tempo di cui sopra. Per più ampi ragguagli sui costi nei trasporti pubblici, si confronti il numero 5.4.2.

5.3.2 Consequenze nell'effettivo del personale

La legge sui disabili non implica la creazione di apposite unità amministrative a livello cantonale o comunale. Non dovrebbe pertanto avere conseguenze significative sul personale.

5.4 Ripercussioni economiche

5.4.1 Accessibilità di edifici e impianti

L'adeguamento di edifici e impianti accessibili al pubblico sarà soprattutto a vantaggio delle *persone affette da una disabilità motoria* così come delle *persone non vedenti*, persone che vanno considerate come disabili ai sensi del disegno di legge. Gli adeguamenti faciliteranno nel contempo l'accesso anche per le *persone anziane*, che hanno problemi motori o visivi, nonché per gli *adulti con bambini in bassa età*.

Va notato che già attualmente il diritto edilizio, in quasi tutti i Cantoni, contiene prescrizioni che obbligano a costruire in modo conforme alle esigenze dei disabili¹⁹³. La legge sui disabili provocherà pertanto un rincaro della costruzione ben inferiore di quello al quale ci si sarebbe dovuto aspettare, se fosse stato necessario procedere ora a tutti gli adeguamenti; di fatto, quindi, grazie allo spirito moderno delle legislazioni cantonali, i costi supplementari dovrebbero essere relativamente contenuti.

¹⁹³ Cfr. n. 2.3.2.3

Già dagli anni Ottanta, gli *alloggi costruiti con gli incentivi federali* alla costruzione di alloggi sono in larga misura conformi alle prescrizioni sull'adeguamento degli edifici alle esigenze dei disabili, ragion per cui, in questo settore, la legge sui disabili dovrebbe comportare costi supplementari modici. La legge interessa direttamente soltanto un 20 per cento di tali immobili; le spese supplementari saranno principalmente causate dall'installazione di ascensori (+4%) e dalle sistemazioni esterne, segnatamente quando l'edificio è sito su un terreno in pendio o è stato costruito su un suolo particolare (terreno roccioso, livello elevato della falda freatica ecc.: +4-6%). Per contro nel settore della costruzione di *alloggi senza incentivi dello Stato*, la proporzione di case da adeguare è più alta: raggiunge infatti il 60 per cento. Il motivo è da imputare alla rara applicazione della norma SN 521 500. Nel singolo caso tuttavia i costi supplementari dovrebbero essere pari a quelli degli immobili costruiti con gli incentivi federali (4-10%). Riassumendo possiamo dunque dire che i provvedimenti edilizi in favore dei disabili nel settore abitativo comporteranno un aumento medio dei costi d'investimento (costi del terreno compresi) dell'ordine del 2,5 per cento per le costruzioni nuove o i rinnovi importanti.

L'obbligo di adeguare alle esigenze dei disabili le costruzioni accessibili al pubblico provoca un aumento dei costi di costruzione di 1-5 per cento, che va a beneficio dell'*economia edile* (costruttori edili, costruttori di ascensori, giardinieri, paesaggisti).

I *conduttori* di alloggi in immobili con più di otto appartamenti fruiranno di maggiori comodità (ascensore, porte senza soglia rialzata ed entrata senza scale). Il locatore potrà tuttavia, se la situazione del mercato dell'alloggio lo permette, ripercuotere sulle pigioni i costi supplementari derivanti da una costruzione conforme alle esigenze dei disabili.

I *locatori* sono interessati dalla legge sui disabili nella misura in cui come costruttori di immobili con più di otto appartamenti le devono rendere accessibili ai disabili. Lo stesso dicasi per i rinnovi importanti. Questo comporterà tendenzialmente un aumento dei costi. Nel 1998 sono stati spesi circa 17 miliardi di franchi per la costruzione di abitazioni e circa 10 miliardi per le altre costruzioni private: in tutto sono state costruite 3437 case plurifamiliari per un totale di 20 305 appartamenti.

Chi, in qualità di *proprietario*, gestisce un albergo, un ristorante, un tea-room o un bar oppure ne affida la gestione a terzi¹⁹⁴, sarà tenuto ad adeguare i locali e gli impianti alle esigenze dei disabili, qualora si tratti di edifici nuovi od oggetto di rinnovo importante. Non è tuttavia possibile stimare con sufficiente precisione in che misura il settore degli *esercizi pubblici* guadagnerà nuovi clienti grazie al miglioramento delle offerte e in che misura ne perderà a causa dell'impostazione dei costi supplementari sui prezzi.

I proprietari di altri edifici accessibili al pubblico (p. es. centri commerciali, edifici destinati a ospitare manifestazioni aperte al pubblico, banche) sono parimenti tenuti ad adeguarli alle necessità dei disabili, qualora si tratti di edifici nuovi od oggetto di rinnovo importante. Alla lunga, gli edifici che non sono stati adeguati saranno giudicati vetusti e non conformi agli standard, giudizio che potrebbe comportare una defezione della clientela.

¹⁹⁴ Numero di alberghi nel 1999: 5826; numero di ristoranti, tea-room e bar nel 1998: 20 577.

La legge sui disabili dovrebbe inoltre avere effetti benefici sul *settore secondario*. Infatti gli adeguamenti degli edifici apporteranno numerose ordinazioni supplementari di cui profitteranno soprattutto le imprese del settore delle macchine (p. es. ascensori) o degli apparecchi elettrici ed elettronici.

5.4.2 Accessibilità ai mezzi di trasporto pubblici

Uno dei principali campi d'applicazione del disegno di legge è il settore dei trasporti pubblici. Trattandosi di disabili, si ha spesso la tendenza, per quanto concerne il trasporto, a studiare soluzioni individuali. Il disegno di legge mira però a creare le condizioni idonee per consentire ai disabili di condurre un'esistenza il più possibile simile a quella delle persone non-disabili e a integrarli nella vita quotidiana. Per questo motivo, nella misura in cui non ne risultino costi sproporzionati, la possibilità di spostamento deve essere preferibilmente assicurata ai disabili con i mezzi di trasporto pubblici piuttosto che con mezzi individuali appositamente adattati e questo anche se il loro costo diretto fosse inferiore.

Nel 1996, le ferrovie concessionarie, comprese le FFS, hanno trasportato 329,6 milioni di persone, senza contare i 183,7 milioni di viaggiatori trasportati con mezzi speciali (treni a cremagliera, funicolari, teleferiche, ecc.). Su strada, i mezzi pubblici trasportano ogni anno circa 1,1 miliardi di persone. Nel 1997, le FFS hanno speso in totale 6631,4 milioni di franchi e ricevuto a titolo di indennità per le prestazioni di servizio pubblico 2360,6 milioni di franchi. Nel medesimo anno, le altre ferrovie concessionarie hanno speso in totale 1552,8 milioni di franchi e ricevuto a titolo di indennità per le prestazioni di servizio pubblico 640,2 milioni di franchi.

Per stimare i costi globali che la legge sui disabili comporterà nel settore dei trasporti pubblici, l'Ufficio federale dei trasporti ha effettuato un'inchiesta presso le imprese di trasporto di qualsiasi genere (ferrovie a scartamento normale e ridotto, autobus, tram, teleferiche, battelli). Dall'inchiesta è risultato che le ferrovie dovranno sopportare – e di gran lunga – i costi più elevati. Le cifre che seguono si fondano sui presupposti seguenti: ogni convoglio ferroviario ha almeno una carrozza adeguata alle esigenze dei disabili; nelle stazioni di appoggio e in un certo numero di altre stazioni ben determinate, l'altezza del marciapiede è di 55 cm se i binari sono a scartamento normale, di 35 cm se i binari sono a scartamento ridotto. Per il resto, si conviene che i veicoli con una percorrenza limitata (veicoli di riserva) non vengano adeguati in modo speciale. Sulla base di questi presupposti, la stima dei costi globali per l'attuazione della legge varierà – considerando tutte le categorie di mezzi di trasporto pubblici – fra 264 milioni di franchi (se il termine di adeguamento è di 25 anni) e 985 milioni di franchi (se il termine di adeguamento è di 15 anni)¹⁹⁵. A seconda del termine, le sole spese per l'adeguamento delle fermate saranno rispettivamente di circa 185 e 488 milioni di franchi, quelle per l'adeguamento dei sistemi di

¹⁹⁵ Di cui 8,8 milioni di franchi a carico delle imprese di trasporto con autobus, 1 a carico della Posta, 190 a carico delle ferrovie a scartamento normale, 59,7 a carico delle ferrovie a scartamento ridotto, 4 a carico delle imprese di trasporto con teleferiche e funicolari, 0,72 a carico delle compagnie di navigazione, se si ammette un termine di adeguamento di 25 anni. Se invece tale termine è di 15 anni, si avrebbe la seguente ripartizione: imprese di trasporto con autobus, 48 milioni di franchi; Posta, 19,2; tram, 3,9; ferrovie a scartamento normale, 609; ferrovie a scartamento ridotto, 294,2; imprese di trasporto con teleferiche e funicolari, 8; battelli, 2,4.

comunicazione di circa 2,5 e 20 milioni di franchi rispettivamente. Le cifre sopra riportate mettono chiaramente in evidenza che i costi per l'adeguamento dei trasporti pubblici dipendono fortemente dal termine entro il quale tali adeguamenti sono effettuati: i costi aumentano rispettivamente diminuiscono a dismisura a seconda che tale termine sia più breve o più lungo. Se la Confederazione non concedesse aiuti finanziari alle imprese di trasporto pubblico, tali imprese dovrebbero, per coprire i costi supplementari di cui sopra, adottare nuove misure di razionalizzazione o ridurre le loro prestazioni o aumentare le tariffe. Tutte misure che andrebbero a scapito dell'attrattiva dei trasporti pubblici rispetto a quelli privati.

L'obbligo di adeguare gli edifici e gli impianti alle esigenze dei disabili vale anche per l'accesso alle prestazioni del *trasporto aereo*. Tuttavia l'attuazione del disegno di legge dovrebbe comportare per le compagnie aeree e per gli aeroporti soltanto costi supplementari contenuti. Infatti tutte le compagnie aeree hanno già messo in atto un programma d'accoglienza e di accompagnamento dei passeggeri disabili. Anche le infrastrutture aeroportuali sono in larga misura già idonee alle necessità dei disabili.

5.4.3 Costruzione ed equipaggiamento dei veicoli

La legge sui disabili consentirà alla Confederazione di meglio adeguare la legislazione sulla circolazione stradale, in particolare le prescrizioni sulla costruzione e l'equipaggiamento dei veicoli, alle esigenze dei disabili.

L'equipaggiamento di nuovi veicoli dei trasporti pubblici per renderli conformi alle esigenze dei disabili (elevatore laterale, rampa elettrica d'accesso per disabili, spazio per le sedie a rotelle) implica costi supplementari dell'ordine di 15 000 franchi per veicolo. Ipotizzando un parco veicoli di circa 5000 autobus e 900 tram con una durata d'impiego di 15 anni, tali costi sarebbero di circa 6 milioni di franchi all'anno. L'equipaggiamento dei veicoli esistenti sarebbe più costoso e, sotto il profilo economico, sproporzionato.

Il disegno di legge dovrebbe inoltre avere effetti benefici sul settore secondario. Infatti gli adeguamenti dei veicoli apporteranno numerose ordinazioni supplementari di cui profitteranno soprattutto le imprese del settore delle macchine, degli apparecchi elettrici ed elettronici e quelle dell'industria dei veicoli (carrozze ferroviarie, autobus).

5.4.4 Prestazioni

Il disegno di legge ha ripercussioni sui fornitori privati di *prestazioni commerciali e culturali* accessibili al pubblico (cinema, teatri, ristoranti, alberghi, televisione, stadi, commerci al dettaglio, provider di servizi Internet ecc.). Si applica, fra l'altro, a una buona ventina di teatri regolarmente sussidiati, a circa 450 sale cinematografiche gestite a titolo commerciale e a circa 900 musei. Chi offre prestazioni al pubblico non può né vietare l'accesso ai disabili in generale né discriminarli a causa della loro disabilità. Il disegno di legge non obbliga tuttavia il fornitore ad adattare le prestazioni vere e proprie alle necessità dei disabili. Pertanto, a titolo di esempio, il proprietario di una sala cinematografica non è tenuto né a proiettare pellicole con sotto-

titoli né a munire la sala di mezzi acustici destinati agli audiolesi. Altrettanto vale per i giornali: gli editori non sono tenuti a offrire anche un'edizione in braille.

I proprietari degli edifici in cui sono offerte prestazioni devono tuttavia provvedere affinché detti edifici siano conformi alle esigenze dei disabili, qualora sono costruiti ex novo oppure sono oggetto di rinnovi importanti. La conformità non si limita alla sola entrata, ma si estende a tutti i locali accessibili al pubblico come il ridotto, i servizi igienici ecc. I proprietari degli edifici in cui si trovano commerci al dettaglio dovranno provvedere, per esempio, affinché i locali di vendita e le casse siano accessibili con sedie a rotelle e che gli ascensori possano essere utilizzati senza problemi da ipovedenti e non-vedenti.

Aumentando le possibilità di spostamento dei disabili, gli adeguamenti apportati nel settore dei trasporti pubblici potrebbero giovare indirettamente all'*industria turistica* che tuttavia potrebbe perdere altri clienti a causa del rincaro dei costi.

Per quanto concerne le *prestazioni degli enti pubblici*, rinviamo ai numeri 5.2.1 e 5.3.1.

5.4.5 Informatica

Il fatto che il numero di prestazioni offerte da piattaforme informatiche come Internet non cessi di aumentare facilita la vita quotidiana di molti disabili. L'informatica apre nuove possibilità di comunicazione e consente di effettuare acquisti stando a casa, un vantaggio di cui possono profittare in particolare le persone con disabilità motoria. Grazie a mezzi ausiliari speciali anche gli ipovedenti possono leggere e redigere testi sullo schermo. La nozione di prestazione ai sensi del disegno di legge comprende anche i servizi offerti su Internet. Occorre pertanto provvedere affinché le relative offerte non siano comunicate esclusivamente mediante immagini visto che una tale tecnica non conviene affatto agli ipovedenti. Anche in materia di informatica gli enti pubblici sono tenuti ad adeguare le loro prestazioni alle esigenze dei disabili, mentre i fornitori privati, in questo ambito, devono soltanto rispettare il divieto di discriminazione. Va tuttavia osservato che, per quanto concerne Internet, rete di comunicazione mondiale, l'impatto dell'ordinamento giuridico svizzero non può essere che estremamente limitato.

5.4.6 Telecomunicazioni

I servizi delle *telecomunicazioni* sono di grande rilevanza proprio per i disabili; questi devono potervi accedere con il minor numero di ostacoli possibile. Il concessionario del servizio universale è tenuto a gestire anche una rete di telefoni pubblici. In proposito si assiste attualmente a una concentrazione dell'offerta in determinati posti e, nel contempo, a una rarefazione in altre zone. Un'offerta minima deve tuttavia essere assicurata. L'ordinanza del 6 ottobre 1997 sui servizi di telecomunicazione (OST) prevede l'installazione di telefoni pubblici in posti che ne hanno un bisogno documentato, ma almeno di un telefono pubblico per Comune politico¹⁹⁶. Tali tele-

¹⁹⁶ Cfr. art. 15 lett. e OST; RS 784.101.1

fonì pubblici devono essere equipaggiati in modo conforme alle esigenze dei disabili a livello sensorio e di quelli con mobilità ridotta.

I telefoni pubblici gestiti da Swisscom sono tutti equipaggiati di un amplificatore dei suoni e consentono il raccordo induttivo di apparecchi acustici e l'utilizzazione di apparecchi di trascrizione delle commutazioni. Per contro, al momento attuale, soltanto il 30 per cento di tali telefoni pubblici è accessibile con sedie a rotelle. Se, tenuto conto del ritmo di rinnovo usuale, ogni anno si adeguassero 300 telefoni pubblici sui 5700 che ne hanno bisogno, occorrerebbero circa venti anni finché la Svizzera disponga di una rete completa di telefoni pubblici adattati alle esigenze dei disabili motori. L'adeguamento immediato di tali telefoni pubblici costerebbe circa 35 milioni di franchi. Si potrebbe altresì pensare di fornire alle persone con disabilità motoria un telefono mobile. Il numero di tali persone essendo di circa 35 000, l'operazione costerebbe più o meno 10 milioni di franchi. Tuttavia, siccome non tutti i disabili possono fare un uso ottimale del telefono mobile e perché, in telefonia mobile, le tariffe sono più elevate, si tratterebbe di una soluzione di ripiego valida solo molto relativamente. Per giunta, la manutenzione e la sostituzione di tali apparecchi sono piuttosto onerosi.

5.4.7 Trasmissioni destinate agli audiolesi

Per rendere i programmi televisivi accessibili agli audiolesi, occorre procedere sistematicamente alla sottotitolatura o alla traduzione simultanea nel linguaggio gestuale di una selezione rappresentativa dei programmi diffusi su scala nazionale o su scala di regione linguistica. Per la SSR, il costo della sottotitolatura è di 2,55 milioni di franchi, ai quali l'assicurazione per l'invalidità contribuisce oggi nella misura di 1,15 milioni di franchi. L'estensione dell'obbligo di trasmettere programmi sottotitolati o tradotti nel linguaggio gestuale a tutti gli emittenti che offrono programmi diffusi su scala nazionale o su scala di regione linguistica (n. 4.4.5), comporterebbe per detti emittenti costi supplementari paragonabili a quelli della SSR.

5.4.8 Conseguenze per i datori di lavoro privati

Il nostro disegno di legge sui disabili non contempla ancora disposizioni che obblighino i datori di lavoro privati a occupare disabili o che li inducono a farlo mediante incentivi. Pertanto, secondo il tenore attualmente proposto, il disegno di legge non dovrebbe avere conseguenze di rilievo per i datori di lavoro del settore privato. Nell'ambito della quarta revisione della LAI, diversi meccanismi d'incentivazione sono già oggetto di analisi¹⁹⁷. Tuttavia, non essendo stato possibile chiarire per il momento né il costo né gli effetti di tali meccanismi, si è rinunciato ad approfondire questo aspetto. La questione è però all'esame di un gruppo di lavoro interdipartimentale che presenterà il suo rapporto nell'estate del 2001¹⁹⁸.

¹⁹⁷ «Mécanisme d'incitation à l'emploi des personnes handicapées», rapporto del 26 marzo 1999 del gruppo di lavoro «Anreizsysteme».

¹⁹⁸ Cfr. n. 4.4.4

5.5

Aspetti pratici inerenti all'esecuzione

Il disegno di legge definisce unicamente gli standard minimi in settori specifici (i trasporti pubblici, l'edilizia, le telecomunicazioni, l'insegnamento) che sottostanno già a una regolamentazione dello Stato, sia da parte della Confederazione sia da parte dei Cantoni; ma non disciplina settori nuovi né istituisce nuove procedure. Così la definizione di svantaggio, benché dia alle attuali regole una prospettiva più ampia in quanto la loro applicazione deve ora considerare anche le necessità dei disabili, non istituisce di per sé nuove procedure, ma si iscrive in quelle già esistenti. L'esecuzione della legge non richiede pertanto autorità o procedure amministrative speciali in aggiunta a quelle esistenti: creerebbe infatti soltanto doppioni. Implica, al contrario, che gli interessi dei disabili siano considerati nel quadro delle procedure ordinarie, segnatamente al momento delle procedure di autorizzazione a costruire, di approvazione dei piani o del rilascio di concessioni. In questo senso, rispetta il principio della coordinazione delle procedure, in quanto è l'autorità incaricata di pronunciarsi sulla questione principale che dovrà anche esaminare l'adeguamento e la conformità degli impianti alle esigenze dei disabili.

Per quanto riguarda la durata delle procedure, dopo una prima fase di adattamento alla nuova legge, essa non dovrebbe subire ritardi per il solo fatto di dover considerare le nuove esigenze legali in materia di costruzioni e di offerta delle prestazioni. Sotto questo aspetto, l'adozione di termini di adeguamento relativamente lunghi consente agli imprenditori di anticipare i provvedimenti concreti da prendere in modo di rendere per tempo i loro impianti conformi alle necessità dei disabili.

È previsto che la Confederazione emani nuove norme tecniche. Tali norme saranno elaborate dopo aver sentito le cerchie interessate (Cantoni, imprese di trasporto, organizzazioni d'aiuto ai disabili). La Confederazione può inoltre dichiarare vincolanti norme tecniche elaborate da privati.

Per quanto riguarda i diritti soggettivi, la loro attuazione spetta alle autorità normalmente competenti secondo le regole procedurali dei diversi enti pubblici considerati (tribunali cantonali, autorità amministrative cantonali e federali). La legge non richiede l'istituzione di un'autorità speciale incaricata dell'esecuzione. A livello federale, l'esecuzione della legge spetta in primo luogo alle unità dell'amministrazione centrale nell'ambito delle loro normali competenze (trasporti, costruzioni e logistica, telecomunicazioni, protezione sociale, personale della Confederazione ecc.).

Giova infine osservare che il fatto di legittimare le organizzazioni d'aiuto ai disabili a ricorrere permette di concentrare le procedure sulle questioni centrali e può contribuire a prevenire la moltiplicazione delle azioni individuali e la dispersione degli sforzi.

6

Programma di legislatura

L'uguaglianza giuridica tra i disabili e gli altri membri della nostra società come anche l'eliminazione degli svantaggi nei confronti dei disabili costituiscono l'oggetto delle direttive R20 del programma di legislatura 1999-2003¹⁹⁹, mentre la presenta-

¹⁹⁹ FF 2000 2060; cfr. anche 2076.

zione del progetto di legge e del messaggio è annunciata nell'allegato 2 (sezione 3.1 «Sicurezza sociale e sanità», rubrica «Oggetti annunciati nelle direttive»)²⁰⁰.

7 Diritto internazionale

7.1 ONU

7.1.1 Raccomandazioni e programmi

I diritti dei disabili sono già da lungo tempo oggetto di dibattiti in seno alle Nazioni Unite e altre organizzazioni internazionali. Negli anni Settanta, l'Assemblea generale dell'ONU ha emanato due dichiarazioni²⁰¹ sui diritti dei disabili. Un anno dopo la commemorazione dell'anno internazionale dei disabili (1981) ha avviato il «Programma mondiale d'azione in favore dei disabili»²⁰² [Programma mondiale d'azione (PMA)].

Per dare agli Stati e alle organizzazioni il tempo necessario ad attuare il PMA, l'Assemblea generale ha proclamato gli anni 1983-1992 il «Decennio delle Nazioni Unite per i disabili»²⁰³. Fra i risultati più importanti conseguiti in quel decennio si annovera l'approvazione, nel 1993, dei «Principi per le pari opportunità dei disabili»²⁰⁴ da parte dell'Assemblea generale. Benché non siano vincolanti dal punto di vista legale, tali principi costituiscono un obbligo perlomeno politico e morale di adottare misure in favore dell'uguaglianza del disabile.

7.1.2 Convenzioni

7.1.2.1 Divieto generale di discriminazione istituito dai Patti ONU

In materia di diritti umani non v'è a tutt'oggi nessuno strumento, vincolante a livello internazionale, riservato esclusivamente ai diritti dei disabili. Le Convenzioni più recenti, in particolare, fanno però puntualmente riferimento ai disabili. I vecchi patti dell'ONU risalenti al 1966 non contengono disposizioni che affrontino espressamente i diritti dei disabili. Gli articoli che contengono il divieto generale di discriminazione²⁰⁵, non menzionano esplicitamente la disabilità come fattore di discriminazione, ma ovviamente possono essere invocati anche dai disabili.

²⁰⁰ FF 2000 2089

²⁰¹ «Dichiarazione dei diritti dei disabili» del 9 dicembre 1975 (Risoluzione 3447 (XXX)) e «Dichiarazione dei diritti dei disabili mentali» del 20 dicembre 1971 (Risoluzione 2856 (XXVI)).

²⁰² Approvato dall'Assemblea generale il 3 dicembre 1982, Risoluzione A/37/52.

²⁰³ Risoluzione 37/53

²⁰⁴ Allegato alla Risoluzione A/48/96 dell'Assemblea generale del 20 dicembre 1993.

²⁰⁵ Art. 2 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I) nonché art. 2 e 26 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto II).

7.1.2.2 **Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I)**

Nel 1994, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha approvato, in riferimento al Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali²⁰⁶, un'Osservazione generale riguardante i diritti dei disabili²⁰⁷. Molte delle richieste che vi sono formulate sono adempite dal presente disegno di legge sui disabili.

Con riferimento all'articolo 6, che garantisce il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, il Comitato chiede, in base ai suddetti principi, che il mercato del lavoro offra ai disabili pari opportunità di svolgere un lavoro produttivo e retribuito. Affinché ciò sia possibile, il Comitato ritiene che si debbano anzitutto eliminare gli ostacoli che impediscono loro di accedere al posto di lavoro (n. 22). Su questo punto il Comitato non si limita a menzionare l'accessibilità con sedie a rotelle; esorta i Governi a far sì che i mezzi di trasporto siano accessibili alle persone affette da disabilità. Infatti il Comitato considera che l'accessibilità a mezzi di trasporto idonei e, all'occorrenza, appositamente adeguati alle esigenze individuali, costituisca la condizione sine qua non perché il disabile possa esercitare quasi tutti i diritti riconosciuti dal Patto (n. 23).

Con riferimento all'articolo 7, che stabilisce il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, il Comitato stabilisce che i lavoratori disabili non devono essere in alcun modo discriminati, se svolgono un lavoro uguale agli altri lavoratori, né per quanto riguarda il salario né altre condizioni di lavoro (n. 25).

L'articolo 15 del Patto I riconosce il diritto di ogni individuo di partecipare alla vita culturale e di godere dei benefici del progresso scientifico. Si tratta di un diritto importante, se lo si considera nel contesto del disegno di legge sui disabili. Già i principi menzionati più sopra prevedevano che «gli Stati dovrebbero curarsi che i disabili abbiano la possibilità di mettere a frutto il loro potenziale creativo, artistico e intellettuale». Gli Stati devono inoltre provvedere affinché i disabili abbiano accesso alle infrastrutture di svago, sportive e turistiche (n. 36). La popolazione deve inoltre essere resa attenta al fatto che i disabili hanno gli stessi diritti degli altri di accedere a ristoranti, alberghi, infrastrutture di svago e manifestazioni culturali (n. 39).

7.1.2.3 **Convenzione sui diritti del fanciullo**

All'articolo 2, la Convenzione del 20 novembre 1989²⁰⁸ sui diritti del fanciullo enuncia esplicitamente l'incapacità come motivo discriminante. Inoltre, l'articolo 23 stabilisce che «i fanciulli mentalmente o fisicamente handicappati devono condurre

²⁰⁶ Patto I, RS **0.103.1**

²⁰⁷ Osservazione generale 5 [11] (1994). Il Comitato vi rileva l'obbligo che gli Stati Parte hanno di «adottare misure concrete per ridurre gli svantaggi strutturali e accordare un trattamento di favore alle persone affette da disabilità al fine di pervenire a garantire la piena e completa partecipazione e la parità, nella società, di tutte queste persone» (n. 9). In proposito, sottolinea che non soltanto i poteri pubblici, ma anche il settore privato sono soggetti a una regolamentazione volta a garantire un trattamento equo alle persone affette da disabilità (n. 11).

²⁰⁸ RS **0.107**

una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro dignità, favoriscano la loro autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità».

7.1.3 Organizzazione internazionale del lavoro

Per quanto attiene ai diritti dei disabili nel settore del lavoro, l'Organizzazione internazionale del lavoro ha in particolare approvato la Convenzione n. 159 e la Raccomandazione n. 168 concernente la riabilitazione professionale e l'impiego delle persone handicappate²⁰⁹. La Convenzione è stata ratificata dalla Svizzera il 20 giugno 1985 e, un anno dopo, è entrata in vigore per la Svizzera²¹⁰. La legge sui disabili fornirà un notevole contributo ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della Convenzione, ossia garantire che «misure adeguate di riabilitazione professionale siano accessibili a tutte le categorie di persone handicappate e promuovere le possibilità d'impiego delle persone handicappate sul mercato libero del lavoro» (art. 3).

7.2 Consiglio d'Europa

7.2.1 Raccomandazione

Anche il Consiglio d'Europa si è occupato dei diritti dei disabili. Nel 1992, il Comitato dei Ministri ha approvato la Raccomandazione n. R (92) 6 relativa a una politica coerente per i disabili. Nella Raccomandazione i Governi sono tra l'altro invitati a integrare, per quanto possibile, i disabili nel mondo del lavoro come anche nella vita sociale e culturale, il che presuppone che possano avere accesso agli edifici e ai mezzi di trasporto²¹¹.

7.2.2 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Protocollo aggiuntivo n. 12

Nel caso *Botta contro Italia*²¹², la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dovuto giudicare se l'Italia sia tenuta a garantire che uno stabilimento balneare privato permetta l'accesso dei disabili alla spiaggia e al mare e renda loro accessibili le installazioni sanitarie. La Corte ha negato che un tale obbligo possa essere dedotto dall'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)²¹³, sul diritto al rispetto della vita privata e familia-

²⁰⁹ Cfr. anche la Raccomandazione n. 99 (1955) concernente la riabilitazione professionale e l'impiego delle persone handicappate.

²¹⁰ RS **0.822.725.9**, messaggio nel FF **1984** II 419

²¹¹ Il problema della discriminazione dei disabili continua a essere oggetto di lavori nel quadro del Consiglio d'Europa. Infatti il Comitato per la riqualificazione e l'integrazione dei disabili (CD-P-RR) e uno dei suoi gruppi di lavoro stanno procedendo a una ricapitolazione e a un'analisi comparativa delle pertinenti legislazioni degli Stati membri (il gruppo di lavoro ha presentato il suo rapporto nell'ottobre 2000).

²¹² Sentenza del 24 febbraio 1998, Recueil des arrêts et décisions 1998, 412 segg.

²¹³ RS **0.101**

re²¹⁴. Nel caso X. e Y. contro i Paesi Bassi²¹⁵ ha invece desunto un obbligo positivo dello Stato derivante dall'articolo 8 CEDU nel senso che il legislatore deve rendere punibili gli abusi nei confronti di persone affette da un handicap mentale.

L'articolo 14 CEDU vieta la discriminazione nell'esercizio dei diritti garantiti dalla CEDU e dai suoi Protocolli aggiuntivi. I fattori di discriminazione che vi sono enunciati sono soltanto esempi. Una distinzione dovuta a un handicap che non sia oggettivamente fondata rientrerebbe nella nozione definita come clausola generale di «altra condizione», che si riferisce a tutti i fattori di connessione individuali. Tale disposizione non ha carattere autonomo e può pertanto essere invocata unicamente con riferimento ad altri diritti garantiti nella Convenzione e nei Protocolli aggiuntivi. Fino ad oggi la Corte non si è ancora materialmente occupata di casi di discriminazione di disabili alla luce dell'articolo 14²¹⁶.

Il Protocollo aggiuntivo n. 12 alla CEDU dovrebbe ora conferire all'articolo 14 CEDU un'applicabilità generale e autonoma. Approvato dal Comitato dei Ministri il 27 giugno 2000, è aperto alla firma dal 4 novembre 2000. Entrerà in vigore dopo essere stato ratificato da 10 Stati membri. Allo stato attuale non è ancora dato sapere come si esprimerà la Corte in merito ai diritti dei disabili in applicazione del Protocollo aggiuntivo n. 12. Nella prospettiva della futura firma e ratifica del protocollo, procederemo a un'analisi approfondita della legislazione ed eventualmente effettueremo una consultazione presso i Cantoni. Si può però affermare con certezza che il disegno di legge sui disabili adempie le esigenze attuali della CEDU.

7.2.3 Carta sociale europea

La Carta sociale europea, firmata dalla Svizzera il 6 maggio 1976, ma non ancora ratificata, menziona i disabili con riferimento al diritto a una formazione professionale (art. 10). L'articolo 15 elenca le misure che si devono prendere per garantire ai disabili fisici, mentali o psichici il diritto alla formazione professionale e all'integrazione o al reinserimento nel mondo del lavoro e nella vita della società.

7.3 Comunità Europea

La legge sui disabili da noi proposta si concilia ampiamente anche con il diritto della Comunità Europea (CE), che, dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, si è espressamente dotata di competenze nell'ambito dell'integrazione dei di-

²¹⁴ «Or en l'espèce, le droit revendiqué par M. Botta, à savoir celui de pouvoir accéder à la plage et à la mer loin de sa demeure habituelle pendant ses vacances, concerne des relations interpersonnelles d'un contenu si ample et indéterminé qu'aucun lien direct entre les mesures exigées de l'Etat pour remédier aux omissions des établissements de bains privés et la vie privée de l'intéressé, n'est envisageable» (n. 35 della sentenza).

²¹⁵ Sentenza del 26 marzo 1985, Serie A n. 91.

²¹⁶ Neppure nelle sentenze sopra indicate, cfr. sentenza Botta c/Italia, n. 39, nonché sentenza X. e Y. c/Paesi Bassi, n. 32.

sabili²¹⁷, competenze che si fondano su un nuovo concetto di protezione dei diritti della persona²¹⁸. Il nuovo concetto, che pone l'accento sia sulla prevenzione sia sull'eliminazione degli ostacoli concreti e non più sull'assistenza, riconosce ai disabili gli stessi diritti fondamentali riconosciuti alle altre persone e garantisce loro pari opportunità per quanto concerne la partecipazione alla vita sociale.

In base alla nuova clausola di non discriminazione prevista all'articolo 13 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato CE), il Consiglio può, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adottare all'unanimità provvedimenti atti a combattere le discriminazioni, segnatamente quelle fondate sulla disabilità. In base alla Dichiarazione n. 22 sui disabili, allegata all'Atto finale di Amsterdam, le istituzioni della Comunità devono considerare le necessità dei disabili nel processo di armonizzazione delle prescrizioni legali volte ad attuare il mercato unico.

L'articolo 13 del Trattato CE non conferisce pertanto al singolo disabile diritti diretti che potrebbe invocare dinanzi a un'autorità giudiziaria nazionale, già prima che siano emanate disposizioni d'esecuzione. Per contro, l'articolo 21 del progetto di Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea istituisce un divieto generale di discriminazione, segnatamente nei confronti dei disabili. L'articolo 26 garantisce loro l'integrazione sociale e professionale e la partecipazione alla vita della comunità²¹⁹. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 9 dicembre 1989 stabiliva già, al numero 26, che tutti i disabili, qualunque fosse la causa e la natura della loro disabilità, dovevano poter beneficiare di provvedimenti complementari concreti atti a favorire la loro integrazione professionale e sociale; detti provvedimenti dovevano – allo scopo di facilitare le condizioni di vita e tenuto conto delle capacità degli interessati – estendersi ai settori della formazione professionale, dell'ergonomia, dell'accessibilità, della mobilità, dei mezzi di trasporto e dell'abitazione²²⁰. Il principio di non discriminazione dei disabili può, in definitiva, essere interpretato alla luce delle norme che definiscono la politica sociale (art. 136-145 del Trattato CE) e che riguardano la protezione della salute (art. 152 del Trattato CE).

Il 27 novembre 2000, il Consiglio, basandosi sull'articolo 13 del Trattato CE, ha emanato la Direttiva 2000/78/CE del Consiglio che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro²²¹. Questa

²¹⁷ I numerosi decreti, risoluzioni, decisioni, rapporti, conclusioni e comunicazioni adottati anteriormente dagli organi comunitari al fine di eliminare le discriminazioni nei confronti dei disabili e di favorirne l'integrazione non avevano una portata giuridica vincolante. Cfr. la comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni su determinati provvedimenti della Comunità per la lotta alle discriminazioni, COM (1999) 564 final. del 25 novembre 1999, allegato II.

²¹⁸ Cfr. la Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 20 dicembre 1996, sulla parità di opportunità per i disabili, GU 1997 C 12, p. 1. Secondo questo nuovo concetto, i diversi ostacoli che impediscono ai disabili di beneficiare di pari opportunità e di partecipare pienamente alla vita della comunità devono essere individuati ed eliminati.

²¹⁹ «L'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté.»

²²⁰ Cfr. GU 1997 C 12, p. 1.

²²¹ GU 2000 L 303, p. 16.

nuova Direttiva è parte di un pacchetto di provvedimenti, insieme alla Direttiva che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica²²² e a un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni²²³. Dopo che, entro un periodo da tre a sei anni, sarà stata applicata dagli Stati membri, essa conferisce un diritto soggettivo su tutto il territorio dell'Unione a non subire discriminazioni sul mercato del lavoro fondate sulla razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali²²⁴. Il campo d'applicazione di tale Direttiva riguarda i settori seguenti: l'accesso all'occupazione e al lavoro (criteri di selezione e condizioni di assunzione), la promozione, la formazione e il perfezionamento professionali, l'occupazione e le condizioni di lavoro (condizioni di licenziamento e la retribuzione) così come l'affiliazione e l'attività in un'organizzazione di lavoratori o datori di lavoro, e questo sia nel settore pubblico che in quello privato. Con riferimento alla difesa dei diritti (art. 9), alle persone che si ritengono lese è data la possibilità di accedere, anche dopo la cessazione del rapporto che si lamenta affetto da discriminazione, a procedure giurisdizionali e/o amministrative, comprese, ove lo ritengano opportuno, le procedure di conciliazione, per far valere il loro diritto alla parità di trattamento. La Direttiva non rimette tuttavia in questione le disposizioni delle leggi nazionali che fissano una scadenza per intentare un'azione²²⁵. L'esercizio del diritto d'azione in giustizia è inoltre rafforzato dal fatto che le organizzazioni sono legittimate a ricorrere a nome delle persone lese (diritto di ricorso delle associazioni). Per quanto riguarda l'onere della prova, qualora l'esposizione dei fatti lasci presumere che vi sia stata una discriminazione diretta o indiretta, incombe al convenuto provare che il principio della parità di trattamento non è stato violato (art. 10).

Al fine di eliminare le discriminazioni dei disabili, le autorità comunitarie si sono finora impegnate soprattutto per instaurare pari opportunità a livello di assunzione e per assicurare l'integrazione dei disabili sul mercato del lavoro, un impegno che si è aggiunto ai provvedimenti generali d'integrazione e di promozione della parità di diritti²²⁶. Per contro, nonostante i numerosi interventi parlamentari, vi sono soltanto pochi provvedimenti e norme giuridici volti a eliminare le discriminazioni o a promuovere la mobilità dei disabili nel settore dei trasporti pubblici e privati²²⁷.

²²² Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, GU 2000 L 180, p. 22.

²²³ GU 2000 L 303, p. 23.

²²⁴ La discriminazione fondata sul sesso è la sola a non essere menzionata in questa enumerazione. È però già definita da un'ampia regolamentazione comunitaria risalente agli anni Settanta nonché da una clausola del Trattato CE (art. 141) che consente di adottare misure ad hoc in materia di occupazione.

²²⁵ Cfr. la sentenza resa dalla CGEU nella causa C-185/97, *Coote contro Granada Hospitality Ltd.*, Slg. 1998, I-5199.

²²⁶ Cfr. Risoluzione del Consiglio, del 17 giugno 1999, relativa alle pari opportunità di lavoro per i disabili (GU 1999 C 186, p. 3); Risoluzione del Consiglio, del 22 febbraio 1999, sugli orientamenti in materia di occupazione per il 1999 (GU 1999 C 69, p. 2).

²²⁷ Cfr., p. es., la Raccomandazione del Consiglio, del 4 giugno 1998, su un contrassegno di parcheggio per disabili (GU 1998 L 167, p. 25). La Commissione si sta adoperando per mettere a punto il testo definitivo di una Direttiva sulla costruzione e l'equipaggiamento degli autobus, che comprenderà prescrizioni intese a migliorare l'accesso delle persone con una capacità di movimento limitata ai detti mezzi di trasporto (cfr. GU 1972 C 72, p. 22).

8

Basi giuridiche

8.1

Costituzionalità del disegno di legge

8.1.1

Articolo 8 capoverso 4

Il disegno di legge attua l'articolo 8 Cost., in particolare il mandato assegnato ai legislatori dal capoverso 4.

Il capoverso 4 si rivolge sia al legislatore cantonale sia al legislatore federale, ognuno dei quali è incaricato di agire nei settori che gli competono. Secondo l'interpretazione che ne danno solitamente la prassi²²⁸ e la dottrina²²⁹, la garanzia federale di un diritto fondamentale non conferisce, da sola, nuove competenze alla Confederazione. In altri termini, nella misura in cui sia intesa nel senso di impartire un mandato al legislatore – ciò che l'articolo 35 capoverso 1 Cost. fa globalmente per tutti i diritti fondamentali²³⁰ – la garanzia di un diritto fondamentale non modifica per questo la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni; il legislatore federale interverrà unicamente nei settori che la Costituzione federale attribuisce alla sua competenza; l'incombenza di agire negli altri settori spetta al legislatore cantonale²³¹.

Tale concezione, motivata dall'esigenza di non snaturare la ripartizione costituzionale delle competenze, si applica soprattutto alla garanzia di diritti fondamentali tradizionali (p. es. la libertà di stampa, la libertà di credo, la libertà di riunione) che non prevedono uno specifico mandato legislativo. Ad essi è applicabile unicamente il mandato legislativo globale dell'articolo 35 capoverso 1 Cost. Se, invece, il diritto fondamentale è accompagnato da uno specifico mandato legislativo fondato su nozioni che abbisognano di essere definite, il fatto di lasciare agli organi d'applicazione del diritto (autorità cantonali, tribunali, il nostro Collegio nell'ambito delle sue competenze di vigilanza) l'incombenza di interpretarle nelle singole fattispecie può risultare problematico. È più conforme al principio democratico, nonché all'idea dell'unità del diritto federale e della prevedibilità del suo contenuto, assegnare tale compito al legislatore federale.

Rammentiamo, in tale contesto, che il Parlamento già nel secolo scorso aveva dibattuto la questione della concretazione di un diritto fondamentale con riferimento a

²²⁸ Cfr., p. es, il messaggio del nostro Collegio concernente la legge federale sulla parità dei sessi, del 24 febbraio 1993, FF **1993** I 987, 1053 (ove la competenza del legislatore federale è stata fondata, oltre che sull'art. 4 cpv. 2, anche sugli art. 34^{ter} e 64 vCost.). Allo stesso modo, si è ammesso che una legge federale sui media non poteva fondarsi sulla garanzia federale della libertà di stampa, ma che, per garantirle una base, occorreva introdurre nella Costituzione federale una nuova disposizione (che, finora, non è stata istituita); cfr. D. Barrelet, *Droit de la communication*, 1998, p. 15-16, n. 46-48.

²²⁹ Cfr. F. Fleiner/Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, 242-243 (occorre anche dire che Z. Giacometti partiva dall'idea, oggi contestata, che per principio un diritto fondamentale, essendo applicabile direttamente, non necessita di una legislazione di esecuzione); Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, II, 1982, p. 55; U. Häfelin / W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4^a ed. 1998, p. 99, n. 282. Si può trovare un'opinione più differenziata, ossia meno negativa in: P. Saladin, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 3 (1986), n. 182; J. F. Aubert, *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, vol. I, 1991, n. 699, p. 500-501; J. P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, p. 127.

²³⁰ FF **1997** I 179

²³¹ FF **1997** I 128 seg.

un mandato legislativo. Nella fattispecie, si trattava della nozione di «sufficiente» istruzione scolastica di base, utilizzata dall'articolo 27 capoverso 2 vCost. (art. 19 e 62 cpv. 2 Cost.). Nel 1874, una regolamentazione federale fu scartata perché il Parlamento, per motivi politici, temeva un intervento federale di natura preventiva e centralizzatrice e preferiva un controllo esercitato da giudici e autorità di sorveglianza²³². La questione fu però ripresa a distanza di alcuni anni. Un rapporto del Dipartimento federale dell'interno, del 1878, giunse alla conclusione che vi fosse una competenza legislativa federale perlomeno facoltativa. Il nostro Collegio si allineò a questa tesi in un messaggio del 3 giugno 1880 e l'Assemblea federale la sposò in una decreto di portata generale del 14 giugno 1882²³³. Il decreto fu respinto in un referendum del 26 novembre 1882, ma questo voto negativo, motivato ancora una volta da una reazione politica (timore che gli avversari chiamarono il «balivo scolastico»), non sanciva però sulla questione della costituzionalità di una regolamentazione federale. Nella dottrina, invece, la questione della costituzionalità di una regolamentazione federale che concreti la nozione di istruzione scolastica di base è oggetto di pareri controversi²³⁴.

Nel presente caso, data la difficoltà d'interpretare le nozioni indeterminate dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. (segnatamente quelle di «disabile» e di «svantaggio»), riteniamo giuridicamente possibile che lo stesso legislatore federale le concreti a titolo preliminare. Limitando, tuttavia, la sua azione a tale lavoro di concretazione, il legislatore federale non interviene nell'ambito di competenza dei Cantoni, i quali conservano la loro facoltà originaria di stabilire norme conformi ai diritti fondamentali.

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. attribuisce al legislatore il mandato di agire in favore di un gruppo determinato di persone e di prendere provvedimenti atti a eliminare gli svantaggi di cui sono vittime. A tal fine occorre creare le condizioni necessarie per permettere ai disabili di avere una qualità di vita equivalente a quella delle persone non disabili, il che può comportare l'adozione di provvedimenti positivi. Tali provvedimenti, presi allo scopo di compensare o di eliminare svantaggi esistenti, non costituiscono una violazione dell'uguaglianza giuridica, neppure se vi è il rischio che ne risulti indirettamente un pregiudizio per altri membri della società. Le misure d'incentivazione possono quindi spingersi oltre la semplice eliminazione di uno svantaggio: possono prevedere, fosse anche soltanto temporaneamente, un trattamento più favorevole nei settori in cui la necessità di provvedimenti compensativi è

²³² W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3^a ed., 1931, ad art. 27, p. 203 seg.

²³³ L.R. von Salis, *Schweizerisches Bundesrecht*, 2^a ed. 1904, vol. V, n. 2460, p. 558-561: il rapporto della maggioranza della Commissione del Consiglio nazionale è, in proposito, molto chiaro (in assenza della legge, le decisioni di fattispecie, per loro natura aleatorie, possono semmai correggere talune violazioni costituzionali; non sono però sufficienti a definire in maniera generale gli obblighi prescritti da tale Costituzione).

²³⁴ M. Borghi, in: *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 27 (1988), marg. 83-84; J. Schollenberger, *Kommentar der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1905, ad art. 27, p. 260-261; F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, p. 46, marg. 23; W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3^a ed., 1931, ad art. 27, p. 204; F. Fleiner - Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, marg. 73 (riprende l'opinione espressa da F. Fleiner nel 1923).

particolarmente acuta. Questo aspetto dell'uguaglianza è stato analizzato in particolare a proposito della parità dei sessi²³⁵.

8.1.2 Altre basi costituzionali

Benché non sia specificato espressamente nel compendio, il disegno di legge si fonda anche sull'articolo 62 capoverso 2 Cost. per concretare l'uguaglianza del disabile nel settore dell'istruzione scolastica di base. In materia di istruzione elementare, la Confederazione può soltanto precisare la nozione di sufficiente istruzione scolastica di base (cfr. sopra). Il nostro Collegio e il Tribunale federale sono così stati chiamati, a più riprese, a svolgere tale mandato. Pur imponendosi grande riserbo, si sono pronunciati sulla distanza ragionevole dei tragitti per recarsi a scuola o sull'adeguatezza di una decisione di scolarizzazione speciale²³⁶. Ma, da un punto di vista giuridico, le autorità federali possono anche concretare le disposizioni costituzionali su altri punti.

Gli articoli 87 e 92 capoverso 1 Cost. reggono i provvedimenti presi nel settore dei trasporti ferroviari e di altri trasporti regolari e professionali di persone. Si tratta, nella fattispecie, di competenze legislative globali della Confederazione²³⁷.

Il disegno di legge si fonda anche sull'articolo 112 capoverso 6 Cost., in quanto autorizza la Confederazione a prendere varie misure di incoraggiamento. Questa disposizione costituzionale riprende in effetti l'articolo 34^{quater} capoverso 7 vCost. che, da sempre, è stato inteso in senso lato, vale a dire comprendente non soltanto l'integrazione professionale dei disabili, ma anche quella sociale²³⁸. Come lascia intendere il testo stesso della disposizione, dette misure possono essere finanziate non soltanto con fondi dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 112 cpv. 6, secondo periodo), ma anche con fondi generali della Confederazione (art. 112 cpv. 6, primo periodo). Questa disposizione, combinata con l'articolo 8 capoverso 4 Cost., ci induce quindi a riconoscere la competenza della Confederazione di sovvenzionare misure di incoraggiamento in favore dei disabili in una prospettiva più ampia di quella dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità.

Le disposizioni del disegno di legge che regolano i rapporti tra privati sono rette dall'articolo 122 capoverso 1 Cost., mentre quelle sul personale della Confederazione rientrano nella competenza federale in virtù della loro stessa natura.

²³⁵ DTF **125** I 21, 25-26; per una sintesi recente di tali problematiche, cfr. A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *Les droits fondamentaux*, Berna 2000, n. 1069 segg.; cfr. anche Caroline Klein, *La discrimination des personnes handicapées*, tesi, p. 80-112 segg.

²³⁶ Cfr. GAAC *44*.19; 56.38; 58.71; 63.59; DTF **117** Ia 27, consid. 6, p. 31; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berna 2000, vol. II, p. 691 segg., n. 1519-1522.

²³⁷ Messaggio del nostro Collegio concernente la revisione della Costituzione federale, del 20 novembre 1996, FF **1997** I 253

²³⁸ Cfr. il messaggio del nostro Collegio sul Progetto di revisione della Costituzione federale in materia di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, del 10 novembre 1971, FF **1971** II 1205

8.2 Delega di competenze legislative

L'articolo 10 capoversi 1 e 2 del disegno di legge prevede una delega di competenze legislative in favore del nostro Collegio, che ci autorizza a emanare prescrizioni sulle norme tecniche applicabili alle costruzioni appartenenti o sussidiate dalla Confederazione e alle infrastrutture nel settore dei trasporti pubblici. In tal modo il nostro Collegio è anche autorizzato a stabilire quali costruzioni, impianti e veicoli devono essere adeguati e in quale misura. Una tale delega è giustificata dal carattere prettamente tecnico delle norme in questione, che devono poter essere modificate rapidamente in funzione dello stato della tecnica e dei suoi rapidi progressi.

8.3 Forma dell'atto da adottare

L'articolo 164 capoverso 1 Cost. prevede che tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto siano emanate sotto forma di legge federale. La nuova legge sui disabili deve quindi essere emanata secondo la procedura prevista per le leggi federali.

8.4 Legalità del decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici

Il disegno di decreto federale si fonda sull'articolo 17 del disegno di legge sui disabili, che autorizza l'Assemblea federale a fissare, nella forma di un decreto federale semplice, il limite di spesa degli aiuti finanziari che dovranno essere messi a disposizione, nei vent'anni susseguenti l'entrata in vigore della legge, per attuare i provvedimenti volti a eliminare svantaggi dei disabili nel settore dei trasporti pubblici.

Il presente decreto, che concerne il finanziamento e lo stanziamento di crediti, non contiene norme di diritto. La competenza generale delle Camere federali è desunta dalla competenza generale in materia finanziaria di cui all'articolo 167 Cost.

Dati sui gruppi di infermità, sui danni funzionali e sulle cause

**Beneficiari di una rendita d'invalidità in Svizzera, gennaio 1999,
per gruppi di infermità con un grado d'invalidità di almeno il 40%
(Statistica AI 1999, tabella 6.15.4, p. 67)**

Tabella I

Gruppi di infermità	Numero di persone	Percentuale
Pelle	504	0,4
Sistema nervoso	13 102	9,3
Organi dei sensi	3 215	2,3
Infezioni, parassiti	2 606	1,8
Tumori	5 455	3,9
Malattie allergiche, del metabolismo, endocrine	3 300	2,3
Malattie sangue e organi emopoietici	276	0,2
Psicosi, psiconevrosi	56 061	39,6
Sistema circolatorio	11 232	7,9
Apparato respiratorio	1 930	1,4
Apparato digerente	2 225	1,6
Organi delle vie urinarie, organi genitali	1 283	0,9
Ossa, apparato locomotore	40 098	28,3
Non classificabili	274	0,2
Totale	141 561	100

**Beneficiari di una rendita d'invalidità in Svizzera, gennaio 1999,
per danni funzionali con un grado d'invalidità di almeno il 40%
(Statistica AI 1999, tabella 6.16.4, p. 79)**

Tabella 2

Gruppi di infermità	Numero di persone	Percentuale
Nessuno	893	0,6
Paraplegia, tetraplegie	223	0,2
Estremità superiori	2 285	1,6
Estremità inferiori	5 211	3,7
Estremità superiori e inferiori	1 339	0,9
Tronco	16 565	11,7
Apparato di sostegno e apparato locomotore	3 560	2,5
Stato generale	35 822	25,3
Vista	2 331	1,6
Udito	591	0,4
Mascella e bocca	41	0,0
Linguaggio	558	0,4
Disturbi motori e cerebrali	1 323	0,9
Disturbi del comportamento	18 280	13,0
Respirazione e scambi gassosi del sangue	1 729	1,2
Reni	627	0,4
Apparato digerente, fegato	966	0,7
Disturbi fisici combinati	10 243	7,2
Disturbi mentali e fisici combinati	17 872	12,6
Non definiti	1	0,0
Casi dubbi	21 101	14,9
Totale	141 561	100

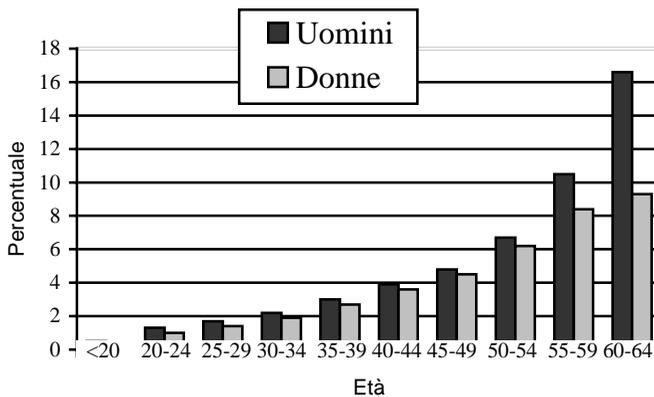
**Beneficiari di rendite AI per cause dell'infermità e per sesso
(Statistica AI 1999, tabella 3.4.5.1., p. 21)**

Tabella 3

Cause d'infermità	Uomini	Donne	Totale	Totale in %
Infermità congenite	14 000	12 000	26 000	14
Malattia	81 000	61 000	142 000	76
– di cui disturbi psichici	(30 000)	(26 000)	(56 000)	(30)
Infortunio	15 000	6 000	20 000	11
Totale	109 000	79 000	188 000	100

Probabilità di beneficiare di una rendita AI, 1999 per gruppi d'età in Svizzera (Statistica AI 1999, grafico 3.4.4.2., p. 21)

Grafico 1



Assicurati AI e prestazioni fornite

(estratto della statistica AI 1999)

L'assicurazione per l'invalidità conta quasi 7,5 milioni di assicurati, di cui 4,1 milioni versano premi d'assicurazione.

1 Quadro sinottico

Nel 1998 i casi che hanno motivato prestazioni di invalidità sono stati quasi 500 000 (cfr. statistica AI 1999, p. 37):

Prestazioni	Beneficiari
Misure d'accertamento	64 331
Misure individuali	188 832
Assegni per grandi invalidi (dell'AI e dell'AVS)	36 791
Rendite	157 063
Misure individuali + assegni per grandi invalidi	3 609
Misure individuali + rendite	9 536
Rendite + assegni per grandi invalidi	14 942
Tutte le misure + rendite	6 647
Totale	481 751

Osservazione sulla tabella:

Il totale indicato non può essere equiparato al numero delle persone che hanno ricevuto prestazioni perché alla singola persona possono essere state fornite più prestazioni diverse, per esempio una rendita AI e un assegno per grandi invalidi.

2 Numero dei beneficiari di un assegno per grandi invalidi

L'assegno per grandi invalidi è una prestazione pecuniaria per invalidi di età compresa tra i 18 e i 62/65 anni che necessitano dell'aiuto di terzi per compiere gli atti ordinari della vita quotidiana o che necessitano di una sorveglianza personale²³⁹. L'assegno per grandi invalidi è corrisposto non soltanto ai beneficiari di prestazioni dell'AI, ma anche ai beneficiari di prestazioni AVS. Nel 1998 erano circa 23 000 le persone di età inferiore a 65 anni (uomini), rispettivamente 62 anni (donne), che a causa delle loro capacità limitate di far fronte ai bisogni quotidiani necessitavano di un'assistenza costante per più di due ore al giorno e che beneficiavano di un assegno per grandi invalidi AI.

²³⁹ Cfr. art. 42 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI; RS 831.20) nonché DTF 124 II p. 241 segg., consid. 4c) p. 247 e 248. La legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) prevede una definizione leggermente modificata (cfr. art. 9 e l'abrogazione dell'art. 42 cpv. 2 LAI; FF 2000 4379).

Nel 1998, il numero delle persone, considerate grandi invalidi ai sensi dell'assicurazione sull'invalidità e dipendenti dall'aiuto di terzi, e che hanno quindi ricevuto un assegno per grandi invalidi, era in totale di 55 342. Questa cifra totale si ottiene aggiungendo al numero dei beneficiari di un assegno per grandi invalidi (36 791) il numero delle persone che beneficiano di una prestazione individuale AI combinata con un assegno per grandi invalidi, ossia 3609 persone, nonché il numero delle persone che ricevono una rendita AI combinata con un assegno per grandi invalidi.

3 Beneficiari di provvedimenti d'integrazione di rendite d'invalidità

Dei 390 000 beneficiari di prestazioni AI residenti in Svizzera, circa 50 000 hanno fatto valere unicamente un provvedimento di accertamento del loro caso. Le restanti 340 000 persone si suddividono a metà tra beneficiari di provvedimenti d'integrazione e beneficiari di rendite²⁴⁰. Nel gennaio 1999, in Svizzera 188 000 persone avevano diritto a una rendita d'invalidità²⁴¹. La maggior parte dei beneficiari di prestazioni AI vivono in Svizzera; nel 1999 il 9 per cento dei beneficiari di rendite dimoravano all'estero (cfr. statistica AI 1999, tabella 3.1, p. 3).

²⁴⁰ I provvedimenti di integrazione più frequenti sono stati quelli di carattere medico (145 000), i meno frequenti quelli di carattere professionale (11 000).

²⁴¹ I tre quarti circa percepiscono una rendita intera. L'ammontare mensile di questa prestazione, escluse eventuali rendite complete, è in media di 1500 franchi.

Pretese dei disabili all'aiuto e al sostegno fondate sul Codice civile e sul diritto delle assicurazioni sociali; considerazione della disabilità nel diritto fiscale

1 Pretese fondate sul Codice civile

1.1 Aiuti in generale secondo il diritto della famiglia

La famiglia è una comunità economica solidale. Contribuisce in modo fondamentale al benessere fisico e psichico, alla sicurezza e allo sviluppo e non da ultimo al sostentamento del singolo membro. I disabili sono particolarmente dipendenti dall'aiuto materiale e immateriale della loro famiglia. L'esperienza più preziosa e più importante nella vita di un fanciullo, e a maggior ragione di un fanciullo disabile, è quella di sentirsi accettato. Soltanto la sensazione di essere considerato, il calore umano e l'affetto possono sviluppare la stima di sé e l'equilibrio psichico. Le norme del Codice civile relative al diritto della famiglia riflettono questi valori laddove prevedono che non soltanto fra i coniugi, ma anche fra i genitori e i figli vige l'obbligo reciproco di solidarietà e assistenza (art. 159 cpv. 3 e art. 272 CC). L'obbligo di prestare assistenza ai parenti in linea ascendente e discendente estende a distanza di generazioni questa norma di solidarietà ai nipoti e ai nonni (art. 328 CC). Proprio nelle famiglie in cui uno dei genitori è affetto da disabilità o uno dei figli presenta difficoltà di sviluppo può risultare opportuno – e persino vitale – ricorrere a un aiuto materiale esterno, o affidare i figli alle cure di terzi (aiuto immateriale). Secondo le circostanze, i nonni possono assumere il ruolo di genitori affilianti (art. 300 CC). In cambio, i figli sono tenuti a provvedere alle cure dei genitori o dei suoceri invalidi o disabili.

Per quanto concerne l'assunzione effettiva delle cure in seno alla comunità familiare di un membro affetto da un'invalidità temporanea o permanente, l'Ufficio federale di statistica, in base alla 1^a indagine svizzera sulla salute 1992/93, ha rilevato i seguenti punti fondamentali²⁴²: in seno alla famiglia, se uno dei genitori è bisognoso d'aiuto, è spesso il partner a prestare la necessaria assistenza; si osserva tuttavia una differenza non trascurabile tra i due sessi, dato che il 41 per cento degli uomini hanno dichiarato di beneficiare dell'assistenza della loro partner, mentre soltanto il 19,1 per cento delle donne (quasi la metà) hanno potuto dire altrettanto. Al capitolo riguardante l'assistenza da parte dei figli, è emerso che la proporzione delle madri che ricevono le cure dei figli era superiore a quella dei padri (14% contro 6,1%). L'indagine ha inoltre evidenziato che sono soprattutto le figlie ad occuparsi della madre (9%), una tendenza ancor più pronunciata nelle figlie le cui madri hanno un'età superiore a 55 anni²⁴³.

²⁴² Roland Calmonte, Brigitte Herren, Thomas Spuhler, Chrisophe Koller, Ufficio federale di statistica: Santé et comportement de la population en Suisse face à la santé, résultats détaillés de la 1^{ère} enquête suisse sur la santé 1992/93, p. 96.

²⁴³ Roland Calmonte e altri, op. cit., p. 96. Non bisogna inoltre dimenticare il legame esistente tra la vedovanza e il fatto che sono le figlie a prestare assistenza alla madre. A partire da 65 anni, le donne che vivono sole sono nettamente più numerose degli uomini (47% contro 19,6%); cfr. p. 95.

Il contributo che ciascuno dei coniugi è tenuto a fornire al mantenimento adeguato della famiglia, compresa la copertura dei costi della salute o delle spese per malattia, costituisce l'aspetto materiale della solidarietà (art. 163 CC). Quest'ultima dev'essere esercitata nella misura delle possibilità e della situazione finanziaria dei singoli.

Nella parte riguardante i diritti dei figli, il Codice civile menziona espressamente i figli disabili. I genitori hanno l'obbligo generale di favorire e proteggere lo sviluppo fisico, intellettuale e morale di ogni figlio (art. 302 cpv. 1 CC). Devono inoltre procurare al figlio, particolarmente se «infermo di corpo o di mente», un'appropriate istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle sue attitudini e inclinazioni (art. 302 cpv. 2 CC). A tale scopo devono sentire il figlio e tener quanto possibile conto della sua opinione (art. 301 cpv. 2 CC). Il figlio disabile ha, per principio, lo stesso diritto alla formazione generale e professionale del figlio che non è affetto da infermità. Se non è in grado di ricevere la sua istruzione in una classe normale della scuola pubblica, i genitori devono fare in modo che possa frequentare corsi di sostegno o una scuola speciale oppure collocarlo presso un istituto specializzato adatto al suo caso²⁴⁴. Al fine di garantire la formazione del figlio, i genitori devono cooperare appropriatamente con la scuola e, ove le circostanze lo richiedano, con le istituzioni pubbliche e d'utilità pubblica per l'aiuto alla gioventù (art. 302 cpv. 3 CC). I genitori hanno in particolare il dovere di collaborare qualora non siano d'accordo sul comportamento da tenere nei confronti dei figli o abbiano vedute divergenti da quelle del figlio oppure se il figlio disabile è fonte di difficoltà sul piano scolastico e educativo. In casi simili, i genitori sono tenuti a mettersi in contatto con gli insegnanti e a sollecitare la consulenza dei competenti servizi delle istituzioni pubbliche e d'utilità pubblica per l'aiuto alla gioventù (p. es., cura precoce del figlio con il ricorso alla pedagogia curativa, ecc.), quelli del settore dell'educazione (servizio di pedagogia scolastica, misure di pedagogia curativa, ecc.) nonché delle autorità tutelari²⁴⁵.

Il dovere dei genitori di collaborare con le istituzioni pubbliche è fondamentale in quanto permette un'assistenza terapeutica del figlio affetto da infermità fisiche o mentali. È infatti noto che, allo stadio precoce, una terapia adeguata alla disabilità del fanciullo o esercizi idonei consentono di colmare più rapidamente e più efficacemente i ritardi dello sviluppo e le lacune che presenta il fanciullo rispetto a quanto avviene più avanti negli anni.

Occorre anche osservare che tutti i figli sono sullo stesso piano dei loro fratelli: il figlio disabile ha lo stesso diritto dei suoi fratelli di beneficiare di un'educazione e di una formazione professionale adeguata²⁴⁶. Per i fanciulli disabili, la questione

²⁴⁴ DTF 117 Ia 34; Decisione del Consiglio di Stato del Canton Argovia, AGVE 1991, 524 n. 26.

²⁴⁵ Ingeborg Schwenzer, commento ad art. 302 CC, in: Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I, Basilea 1996, p. 1556.

²⁴⁶ Cosa sia una «formazione professionale adeguata» va chiarito di caso in caso. La nozione di adeguatezza si presta a interpretazioni diverse tenuto conto dei mutamenti sociali, delle nuove esigenze che comporta la vita professionale e dell'arricchimento, in questi ultimi anni, del ventaglio delle possibilità di formazione e della gamma delle misure terapeutiche. Per maggiori dettagli sulla questione dell'adeguatezza, cfr. Forni, p. 433 segg., in: Hausheer / Spycher / Kocher / Brunner, Handbuch des Unterhaltsrechts, Berna 1997, p. 340 seg. Per quanto concerne la problematica dei piani di formazione e di carriera professionale e quella del rispetto dell'opinione del figlio e l'interazione genitori-figlio nella scelta di una formazione, cfr. Peter Breitschmid, commento ad art. 277 CC, in: Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I, Basilea 1996, p. 1454-1460.

dell'adeguatezza della formazione si pone in modo perlomeno altrettanto acuto che per i fanciulli sani, poiché è probabile che la loro disabilità renderà ancor più difficile, rispetto agli altri, un'eventuale riqualificazione ulteriore.

La solidarietà familiare dev'essere presente anche nelle situazioni di crisi. Norme specifiche garantiscono la solidarietà materiale fra i coniugi nonché fra i singoli genitori e i loro figli. Tra queste figurano in primo piano le norme che reggono gli obblighi di mantenimento a titolo di protezione dell'unione coniugale durante la separazione (art. 175 segg. CC) come anche le misure provvisoriale durante una procedura di divorzio (art. 137 CC). Quando dispone misure a tutela dell'unione coniugale o misure provvisoriale nell'ambito di una procedura di divorzio, nel caso della custodia del figlio e della determinazione del contributo di mantenimento, il giudice deve tenere conto anche di un'eventuale disabilità e delle sue implicazioni concrete. La solidarietà familiare perdura anche se l'unione coniugale si è sciolta con un divorzio. In effetti, i contributi di mantenimento dovuti al coniuge che ha diritto a un sostegno pecuniario sono fissati in considerazione del suo stato di salute, compresa un'eventuale infermità fisica o psichica. Quest'obbligo di mantenimento produce un duplice effetto: da un lato, permette di determinare se si può ragionevolmente pretendere che il coniuge infermo eserciti un'attività lucrativa e, dall'altro, influisce sull'importo del contributo di mantenimento dovuto dopo il divorzio²⁴⁷. Se nella convenzione di divorzio uno dei coniugi afferma di rinunciare, totalmente o parzialmente, alla parte della prestazione di uscita della previdenza professionale dell'altro coniuge alla quale avrebbe legalmente diritto, l'autorità giudiziaria verifica d'ufficio se una corrispondente previdenza per la vecchiaia e per l'invalidità sia altrimenti garantita (art. 141 cpv. 3 CC).

1.2 Aiuti in particolare

Il diritto della tutela prevede una serie di misure destinate ad aiutare la persona sotto autorità tutoria a vivere nella società. Tuttavia, tale diritto tange l'autonomia della persona interessata, segnatamente perché permette di adottare misure che ne limitano l'esercizio dei diritti civili (nomina di un assistente e/o privazione dell'amministrazione della sostanza, art. 395 cpv. 1 e 2 CC) o addirittura aboliscono mediante l'interdizione l'esercizio dei diritti civili (art. 368 segg. CC). Per quanto concerne più in particolare l'assistenza ai disabili, sono poste in primo piano le misure a tutela del figlio che mirano a sostenere i genitori nei loro compiti educativi, e ciò nell'interesse del figlio. Il diritto della tutela permette inoltre di fornire aiuti agli adulti che incontrano particolari difficoltà nel far fronte alle esigenze della vita quotidiana, ad esempio, a causa di una disabilità fisica, psichica o mentale.

²⁴⁷ Il contributo di mantenimento è fissato da una convenzione approvata dal giudice (art. 140 seg. CC) o da una decisione del giudice se non si può ragionevolmente pretendere che un coniuge provveda da sé al proprio debito mantenimento, inclusa un'adeguata previdenza per la vecchiaia (art. 125 seg. CC). Per decidere dell'erogazione del contributo e se del caso per fissarne l'importo e la durata, il giudice tiene conto di vari elementi, in particolare della salute e dell'età dei coniugi (art. 125 cpv. 2 n. 4, CC). Il mantenimento dei figli in caso di divorzio dei genitori è retto dall'art. 133 cpv. 1 CC e dall'art. 143 cpv. 1 n. 2 CC.

1.2.1 Misure per la protezione del figlio (art. 307 segg. CC)

Il problema della protezione del figlio si pone quando i genitori ne trascurano l'educazione, in particolare omettendo di prestargli le cure secondo i loro obblighi, o se si sentono incapaci di provvedere alla sua educazione e formazione perché il figlio è disabile. Il Codice civile prevede in proposito una serie progressiva di misure di protezione. Infatti, se il bene del figlio è minacciato e i genitori (o i genitori affilanti) non vi rimediano o non sono in grado di rimediarvi, l'autorità tutoria ordina le misure opportune per la protezione del figlio (art. 307 CC). Come prima misura, la legge contempla la possibilità di impartire istruzioni per la cura, l'educazione o l'istruzione. Può ad esempio chiedere ai genitori di un fanciullo affetto da un disturbo del linguaggio di sottoporlo a un trattamento presso un medico specialista o a una terapia presso un logopedista. L'autorità tutoria può anche nominare un curatore, perché consigli ed aiuti i genitori nella cura del figlio (art. 308 CC). Secondo i casi, il curatore può, ad esempio, essere un assistente sociale o uno specialista della pedagogia curativa. La curatela è concepita come un aiuto all'educazione.

Una misura di protezione più incisiva è quella di togliere il figlio alla custodia dei genitori e di collocarlo in un centro d'accoglienza appropriato (privazione della custodia parentale, art. 310 cpv. 1 CC). Se i genitori hanno violato gravemente i loro doveri verso il figlio o se non sono in grado di occuparsene (p. es. a causa di una disabilità fisica o psichica) va presa in considerazione la privazione dell'autorità parentale, eventualmente trasferita – se non sono possibili altre misure per la protezione del figlio meno radicali – all'autorità di vigilanza sulle tutele; in tal caso, si procede simultaneamente alla nomina di un tutore (art. 311 CC). Gli stessi genitori possono chiedere, per motivi gravi, di essere privati dell'autorità parentale (art. 312 n. 1 CC).

1.2.2 Misure tutorie d'aiuto alle persone adulte

Il diritto tutorio distingue tre tipi di misure destinate ad aiutare le persone adulte che altrimenti non potrebbero, o potrebbero solo difficilmente, far fronte alle esigenze della vita quotidiana: la curatela, l'assistenza e la tutela. La prima misura (la curatela) lascia alla persona il pieno esercizio dei diritti civili, mentre la seconda (l'assistenza) lo limita parzialmente. La terza misura (la tutela) è più drastica in quanto priva la persona dell'esercizio dei diritti civili. Le persone maggiorenni possono essere poste sotto tutela soltanto a determinate condizioni: detta misura deve infatti rispettare il principio di proporzionalità ed essere pronunciata per motivi ben precisi. Fra questi, il primo citato dal Codice civile è l'infermità o la debolezza mentale, se è di gravità tale che la persona non può provvedere ai propri interessi, richiede durevole protezione od assistenza, o mette in pericolo l'altrui sicurezza (art. 369 CC)²⁴⁸. L'interdizione può avvenire anche su richiesta della stessa persona maggiorenne, ove essa dimostri che non può debitamente provvedere ai propri interessi per causa di debolezza senile, acciacchi od inesperienza (art. 372 CC). L'interdizione porta alla privazione totale dell'esercizio dei diritti civili. Di norma, un tutore rappresenta

²⁴⁸ La nozione di infermità mentale utilizzata dal Codice civile non coincide con quella generica di «malattie psichiche» impiegata in medicina. Una persona affetta da infermità mentale ai sensi dell'art. 369 CC è affetta anche da una malattia psichica nel senso medico del termine. Al contrario, una persona affetta da una malattia psichica nel senso medico del termine non necessariamente è affetta da infermità mentale nel senso giuridico del termine.

l'interdetto in tutte le questioni di natura giuridica. Questa forma di tutela si applica alle persone che non sono in grado di organizzare adeguatamente la propria vita perché affette da grave infermità o pronunciata debolezza mentale. I diritti inerenti alla personalità, che appartengono ad ogni essere umano, non possono tuttavia essere limitati. Per diritti inerenti alla personalità si intende, ad esempio, il diritto all'integrità fisica (necessità di richiedere l'accordo della persona prima di un intervento chirurgico come la sterilizzazione) o il diritto di redigere un testamento. La persona posta sotto tutela può esercitare tali diritti sotto la propria responsabilità a condizione che sappia comprendere la portata della propria azione, vale a dire che sia capace di discernimento. Per definizione, i diritti *assoluti* inerenti alla personalità possono essere esercitati soltanto dal loro titolare. Il previo consenso a sottoporsi a interventi medici figura invece fra i diritti relativi inerenti alla personalità²⁴⁹. Ciò significa che possono essere esercitati dal tutore se la persona è incapace di discernimento²⁵⁰. Gli interdetti non possono contrarre matrimonio senza il consenso del rappresentante legale (art. 94 cpv. 2 primo periodo CC). Il diritto di diniego di quest'ultimo, per esempio in qualità di tutore, è tuttavia limitato; questo risulta beninteso dall'interesse dell'interdetto, che va assolutamente garantito nell'ambito dell'obbligo d'assistenza del tutore. Contro il diniego del consenso è dato ricorso al giudice (art. 94 cpv. 2 secondo periodo CC). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, trattandosi di contrarre matrimonio, le esigenze sulla capacità di discernimento non devono essere troppo elevate²⁵¹. Sono considerati diritti assoluti della personalità il diritto di chiedere l'abrogazione della tutela, il diritto di intentare davanti a un tribunale una domanda di divorzio, il diritto di redigere il testamento o il diritto di concludere un contratto successorio²⁵².

In caso d'infermità mentale, debolezza mentale, alcoolismo o altra tossicomania o grave stato d'abbandono, l'autorità tutoria può anche pronunciare la privazione della libertà a scopo d'assistenza e collocare o trattenere la persona in uno stabilimento adeguato allorché l'assistenza personale necessaria non le possa essere data altrimenti (carattere sussidiario della privazione della libertà a scopo d'assistenza). Prendendo la sua decisione, l'autorità tutoria deve tener conto dell'aggravio che tale persona causa a chi le è vicino (art. 397a CC). In caso di collocamento duraturo in uno stabilimento appropriato, la persona privata della libertà a scopo d'assistenza può essere affidata a un tutore (privazione totale dell'esercizio dei diritti civili; art. 367 cpv. 1 CC) o di un assistente (privazione parziale dell'esercizio dei diritti civili; art. 395 CC).

La tendenza attuale è di rinunciare alla messa sotto tutela, una misura ritenuta troppo radicale perché priva la persona dell'esercizio dei diritti civili. Al suo posto, nel caso di persone anziane che soffrono di debolezza mentale o di persone affette da infermità mentale, l'autorità tutoria nomina un curatore.

Nell'ambito della revisione in corso del diritto della tutela si prevede di permettere all'autorità tutoria di prendere decisioni che tengano maggiormente conto della situazione individuale delle persone interessate. Allo stesso modo, nel nuovo «diritto

²⁴⁹ DTF **114** Ia 350

²⁵⁰ Cfr. Margrith Biggler-Eggenberger in: Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Schweizerisches Zivilgesetzbuch I, Basilea 1996, art. 19, n. 37 e n. 41, p. 187.

²⁵¹ DTF **109** II 273, cons. 2 e 3.

²⁵² Biggler-Eggenberger, op. cit. n. 40.

di protezione degli adulti», i principi di proporzionalità e di sussidiarietà occuperanno un posto importante.

1.3 Diritto del lavoro: nessun diritto all'assunzione per i disabili - protezione dei lavoratori

In quanto diritto speciale, il diritto del lavoro disciplina il settore del lavoro in quanto attività dipendente fornita in base a un rapporto di diritto privato²⁵³. Anche se comporta disposizioni cogenti che vanno rispettate, il diritto del lavoro garantisce la libertà contrattuale sia del lavoratore che del datore di lavoro in quanto costituisce un elemento essenziale della libertà personale²⁵⁴. Questa libertà comprende, oltre alla libertà di definire il tenore del contratto di lavoro entro i limiti legali, quella di concludere o no tale contratto nonché quella di scegliere l'altra parte contraente. La legislazione federale non limita la libertà contrattuale e quindi neppure la libera scelta del datore di lavoro, se non in alcuni casi ben precisi. Ad esempio, l'articolo 3 capoversi 1 e 2 della legge federale del 24 marzo 1995²⁵⁵ sulla parità dei sessi vieta, nel quadro dell'assunzione, qualsiasi discriminazione diretta o indiretta dei lavoratori a causa del loro sesso²⁵⁶. La legislazione non comporta invece nessuna disposizione che obblighi i datori di lavoro a usare particolari riguardi in caso di assunzione di disabili. La collettività fida nella libertà del datore di lavoro di decidere liberamente di assumere un disabile o di continuare a occupare in modo adeguato un lavoratore divenuto disabile la cui capacità lavorativa è eventualmente ridotta.

Per sfatare il luogo comune secondo cui tutti i disabili hanno bisogno di aiuto, è importante ribadire che la disabilità non comporta necessariamente una limitazione della capacità creativa o economica. Vi sono sufficienti esempi di persone che, nonostante una disabilità manifesta o nascosta, sanno il fatto loro, contraddicendo così il comune pregiudizio che vuole i disabili grandi invalidi e dipendenti dall'aiuto di terzi.

Una fra le disposizioni cogenti nel diritto del lavoro è l'obbligo del datore di lavoro di proteggere la personalità del lavoratore (art. 328 cpv. 1 CO). Pertanto i datori di lavoro devono, a titolo preventivo e tenuto conto dello stato della tecnica, proteggere la personalità di tutti i lavoratori vigilando in particolare che, nei rapporti di lavoro, non siano molestati da superiori, colleghi o terzi (clienti, fornitori). Valori della personalità sono in particolare la vita e la salute, l'integrità fisica e psichica, l'onore, la posizione e la considerazione personale e professionale nell'azienda, la sfera privata, la libertà di esprimere la propria opinione e la libertà di organizzarsi in sindacato²⁵⁷.

²⁵³ Il diritto del lavoro riveste grande importanza poiché la netta maggioranza della popolazione svizzera può contare unicamente sulla propria forza lavoro per garantire la propria sussistenza economica. In Svizzera, infatti, più del 90 per cento delle persone attive sono salariate. Cfr. Charlotte Gysin, *Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz*, Basilea 1999, p. 210. Da parte sua, Rehbindler stima che nel 1996, la Svizzera contava 3,8 milioni di persone che esercitavano un'attività lucrativa dipendente per vivere, un numero che scende a 2,8 milioni se si deducono i salariati del settore pubblico. Manfred Rehbindler, *Schweizerisches Arbeitsrecht*, 13^a edizione, Berna 1999, p. 19.

²⁵⁴ DTF 80 II 39

²⁵⁵ Legge del 24 marzo 1995 sulla parità dei sessi; RS 151.1

²⁵⁶ Il divieto di qualsiasi discriminazione – diretta o indiretta – si applica inoltre all'attribuzione dei compiti, alle condizioni di lavoro, alla retribuzione, alla formazione e al perfezionamento professionali, alla promozione e al licenziamento.

²⁵⁷ Manfred Rehbindler, *Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht*, Basilea 1996, art. 328, n. 3, p. 1631 e 1632.

Il datore di lavoro ha l'obbligo di combattere e vietare i comportamenti lesivi nei riguardi dei disabili o tendenti a sminuirli e a escluderli.

Il fatto, comprovato dall'esperienza, che l'entrata nella categoria dei beneficiari di una rendita AI è soprattutto causata da malattia (nel 76% dei casi), la cui probabilità aumenta con l'età, mentre le entrate causate da infermità congenita (14% dei casi) e da infortuni (11% dei casi) hanno soltanto un ruolo secondario, ben sottolinea l'importanza che riveste, sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore, la protezione della salute nel mantenimento della forza lavorativa. Allo scopo di tutelare la vita, la salute e l'integrità personale del lavoratore, l'articolo 328 capoverso 2 CO obbliga il datore di lavoro ad adottare provvedimenti adeguati. Questi è in particolare tenuto a vigilare che i locali di lavoro e gli altri locali destinati ai lavoratori siano opportunamente equipaggiati, che le macchine e gli apparecchi siano provvisti dei necessari dispositivi di protezione e che l'organizzazione del lavoro comporti i minori rischi possibili per i lavoratori. Il datore di lavoro deve inoltre informare i lavoratori sui rischi inerenti al loro lavoro, istruirli sulle misure di prevenzione e provvedere affinché le misure di sicurezza siano rispettate²⁵⁸. Il datore di lavoro non è tuttavia tenuto oltre ciò che è tecnicamente possibile ed economicamente ragionevole. Si tratta di un standard minimo dovuto al lavoratore (art. 362 cpv. 2 CO). Nella misura in cui i rapporti di lavoro riguardano il suo campo d'applicazione, la legge sul lavoro²⁵⁹ concreta le nozioni di misure applicabili «secondo lo stato della tecnica» ed «economicamente ragionevoli». Nell'ambito della revisione della legge sul lavoro, le disposizioni relative alla protezione della salute sono state rafforzate in favore delle donne incinte (art. 35 segg.) e dei giovani (art. 29 segg.)²⁶⁰.

2 Pretese fondate sul diritto delle assicurazioni sociali

2.1 Il sistema della sicurezza sociale nello Stato sociale e il rischio d'invalidità

L'orientamento sociale è uno degli elementi costitutivi del nostro Stato. Esso risulta dall'articolo 2 capoversi 2 e 3 Cost. (comune prosperità e pari opportunità) come anche da altre disposizioni costituzionali di carattere sociale. L'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità (art. 111 e 112 Cost.), la previdenza professionale (art. 113 Cost.), l'assicurazione contro la disoccupazione (art. 114 Cost.), gli assegni familiari e l'assicurazione per la maternità (art. 116 Cost.)²⁶¹, l'assicurazione malattia e l'assicurazione contro le malattie e gli infortuni (art. 117 Cost.) e infine l'assistenza agli indigenti (art. 115 Cost.) sono i principali pilastri del nostro sistema sociale. L'invalidità, così come la malattia, la disoccupazione, gli infortuni e le malattie professionali, le spese familiari, la vecchiaia e il decesso fanno parte dei rischi classici coperti dal regime delle assicurazioni sociali. Ogni assicurazione interviene

²⁵⁸ DTF 102 II 18-22

²⁵⁹ Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (LL; RS 822.11).

²⁶⁰ La lista delle occupazioni vietate ai giovani fino ai 19 anni compiuti e quella delle occupazioni vietate ai giovani di età inferiore a 16 anni (cfr. art. 47 dell'ordinanza 1 concernente la legge sul lavoro; OLL 1; RS 822.111) è stata ampliata. Gli apprendisti fino ai 20 anni compiuti non sono autorizzati a eseguire determinati lavori pericolosi. Infine, l'occupazione dei giovani di età inferiore a 15 anni è soggetta a condizioni molto restrittive per quanto concerne la durata dell'occupazione e il tipo d'attività (cfr. art. 52-55 dell'ordinanza 1).

²⁶¹ L'assicurazione maternità è tuttora inesistente.

qualora sopravvenga il rischio specifico che essa copre. L'assicurazione funziona secondo il principio della causalità. Il diritto a una prestazione assicurativa determinata e chiaramente definibile nasce a prescindere dalla natura del bisogno concreto nella fattispecie²⁶². Nel regime dell'assicurazione-invalidità come in quello dell'assicurazione-vecchiaia, la rendita che è insufficiente a garantire la sussistenza normale del beneficiario è aumentata fino a concorrenza di un minimo sociale (prestazioni complementari).

2.2 Copertura del rischio d'invalidità

Il rischio d'invalidità è coperto da diverse assicurazioni sociali: l'assicurazione invalidità, l'assicurazione infortuni quando l'invalidità risulta da un infortunio, l'assicurazione militare e la previdenza professionale. L'assicurazione invalidità svolge nella fattispecie il ruolo principale. L'articolo 4 della legge sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) definisce l'invalidità sia per le cause che per gli effetti: l'invalidità è «l'incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica o mentale [N.d.T.: «geistige» impropriamente tradotto con «psichica», e corretto nel progetto della quarta revisione LAI] conseguente a infermità congenita, malattia o infortunio»²⁶³. Nell'avamprogetto di revisione della LAI²⁶⁴ si precisano le forme che può prendere la disabilità: alla deficienza fisica o mentale si aggiunge la categoria dei disturbi psichici.

La legislazione sull'assicurazione invalidità considera che, indipendentemente dalle forme che può prendere, l'invalidità è un problema di sostentamento di carattere spiccatamente economico. Il grado di invalidità si misura pertanto in rapporto agli effetti che esercita sulla vita professionale²⁶⁵. Per le persone adulte, la rendita è calcolata in funzione della gravità dell'invalidità, che a sua volta è determinata dalla portata delle incidenze economiche. L'assicurato ha diritto a una rendita se la sua invalidità è pari almeno al 40 per cento. Per determinare il grado di invalidità, si stabilisce un confronto tra due redditi ipotetici: il reddito del lavoro che la persona potrebbe conseguire dopo che è divenuta invalida e il reddito che avrebbe potuto conseguire se non fosse diventata invalida (cfr. art. 28 cpv. 2 LAI)²⁶⁶. L'ammontare della rendita è ripartito in tre categorie secondo il grado d'invalidità: un quarto della rendita per un'invalidità di almeno il 40 per cento; una mezza rendita per un'invalidità di almeno il 50 per cento; infine, una rendita completa per un'invalidità di almeno il 66^{2/3} per cento (art. 28 cpv. 1 LAI).

Se l'invalidità è stata causata da un infortunio, la vittima può aver diritto anche a una rendita d'invalidità in virtù della legge federale sull'assicurazione contro gli infortu-

²⁶² Solo l'assistenza da parte dei Cantoni delle persone in stato di bisogno è orientata verso una «finalità», nel senso che la sua portata è determinata esclusivamente dal bisogno delle persone che la sollecitano.

²⁶³ Legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità, RS **831.20**. La legge del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), mettendo in relazione il suo art. 8 con l'art. 5 cpv. 1 LAI, che lo modifica (cfr. n. 8 dell'allegato) ha conseguito un risultato comparabile (FF **2000** 4379).

²⁶⁴ Cfr. art. 5 cpv. 1 e 2 del progetto sulla quarta revisione della LAI, inviato in consultazione il 4 luglio 2000. I tre tipi di menomazione (fisica, mentale e psichica) figurano nell'enumerazione dei criteri discriminatori ai sensi dell'art. 8 cpv. 2 Cost.

²⁶⁵ Cfr., qui di seguito, il n. 3.3 relativo alla tassa di esenzione dal servizio militare.

²⁶⁶ RS **831.20**; cfr. anche l'art. 16 LPGa e l'abrogazione dell'art. 28 cpv. 2 LAI (n. 8 dell'allegato, FF **2000** 4379).

ni (LAINF)²⁶⁷. Questa rendita è concessa anche se il grado di invalidità è lieve. Oltre alle cure mediche di base, è coperto l'80 per cento del guadagno assicurato. In caso di incapacità lavorativa totale, l'indennità giornaliera è pari all'80 per cento del guadagno assicurato. Essa è ridotta in proporzione in caso di incapacità lavorativa parziale (art. 17 cpv. 1 LAINF). In caso di invalidità totale, l'ammontare della rendita è pari all'80 per cento del guadagno assicurato; esso è ridotto in proporzione in caso di invalidità parziale (art. 20 cpv. 1 LAINF). È considerato invalido chi è presumibilmente alterato nella sua capacità al guadagno in modo permanente o per un periodo rilevante. Il grado d'invalidità è determinato paragonando il reddito del lavoro che l'assicurato potrebbe conseguire dopo l'insorgenza dell'invalidità, e dopo l'esecuzione di eventuali provvedimenti d'integrazione, nell'esercizio di un'attività da lui esigibile in condizioni equilibrate del mercato del lavoro, con quello che avrebbe potuto conseguire se non fosse diventato invalido (art 18 cpv. 2 LAINF²⁶⁸). L'importo massimo del guadagno assicurato è fissato a 106 800 franchi.

Hanno diritto alle prestazioni d'invalidità secondo la legge sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP)²⁶⁹ le persone che, sono invalide nel senso dell'AI nella misura di almeno il 50 per cento ed erano assicurate al momento in cui è sorta l'incapacità al lavoro la cui causa ha portato all'invalidità (art. 23 LPP). L'assicurato ha diritto a una rendita intera di invalidità se è invalido nel senso dell'AI per almeno i due terzi e a una mezza rendita se è invalido per almeno la metà (art. 24 cpv. 1 LPP).

Vi è grande invalidità ai sensi della LAI quando l'assicurato è costretto a ricorrere in modo regolare e considerevole all'aiuto di terzi per compiere almeno due atti ordinari della vita o abbisogna di una sorveglianza personale permanente. Vi sono inoltre casi speciali di grande invalidità²⁷⁰.

3 Considerazione dell'invalidità nel diritto fiscale

3.1 Prestazioni dell'AI e di altre assicurazioni sociali

Il principio dell'imposizione in funzione della capacità economica si applica alle persone fisiche (come anche alle persone morali). Sottostà all'imposta sul reddito la totalità dei proventi, periodici e unici, segnatamente quelli da attività lucrativa dipendente o indipendente, da reddito della sostanza compresa l'utilizzazione a scopo personale di fondi, da istituzioni di previdenza, nonché da rendite vitalizie (art. 16 cpv. 1 della legge federale sull'imposta federale diretta, LIFD²⁷¹; art. 7 della legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni, LAID²⁷²). Le liquidazioni in capitale provenienti dalla previdenza (2° e 3° pilastro [3a]) e le somme versate in seguito a decesso, lesione corporale permanente o pregiudizio durevole della salute sono imposte separatamente a un tasso preferenziale; esse soggiacciono, in tutti i casi, ad un'imposta annua calcolata separatamente (art. 38 LIFD e art. 11 cpv. 3 LAID).

²⁶⁷ RS **832.20**

²⁶⁸ Cfr. il nuovo art. 18 LAINF, che è stato modificato dalla LPGa (n. 12 dell'allegato), e l'art. 16 LPGa; FF **2000** 4379

²⁶⁹ RS **831.40**

²⁷⁰ Art. 36 OAI, RS **831.201**

²⁷¹ RS **642.11**

²⁷² RS **642.14**

Se non possono più essere integrati nella vita professionale, i disabili sono tributari di un «reddito di sostituzione», vale a dire di prestazioni in denaro che sostituiscono il reddito o lo completano se è insufficiente. Conformemente alla definizione dell'imposta sul reddito, sono redditi di sostituzione imponibili segnatamente le indennità giornaliera e le rendite delle assicurazioni sociali, vale a dire dell'assicurazione militare, dell'AVS/AI, dell'assicurazione contro gli infortuni e della previdenza professionale). Per motivi attinenti alla politica sociale, alcune prestazioni, poche in verità, sono esenti dall'imposta: è il caso dei redditi percepiti in virtù della legislazione federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (art. 24 lett. h LIFD; art. 7 cpv. 4 lett. k LAID) e dei sussidi provenienti da fondi pubblici o privati (art. 24 lett. d LIFD; art. 7 cpv. 4 lett. f LAID). Sono ugualmente esenti dall'imposta le prestazioni versate in adempimento di un obbligo fondato sul diritto di famiglia, ad eccezione degli alimenti percepiti dal coniuge divorziato o separato legalmente o di fatto, nonché degli alimenti che uno dei genitori percepisce per i figli sotto la sua autorità parentale o la sua custodia (principio dell'imposizione del genitore che riceve le prestazioni versate dall'altro genitore; art. 24 lett. e LIFD; art. 7 cpv. 4 lett. g LAID).

Sono esenti dall'imposta anche i versamenti a titolo di riparazione morale (art. 24 lett. g LIFD; art. 7 cpv. 4 lett. i LAID). Questi ultimi sono dovuti da chi è causa della morte di un uomo, di lesioni corporali o di una lesione alla personalità (art. 47 e 49 CO).

Sono inoltre esenti dall'imposta ai sensi dell'articolo 24 lettera g LIFD e 7 capoverso 4 lettera i LAID le indennità per menomazione dell'integrità fisica dovute in base all'articolo 24 LAINF o agli articoli 48 - 50 LAM²⁷³.

3.2 Considerazione dei costi provocati da malattia e invalidità nel diritto fiscale

Le spese necessarie al conseguimento del reddito e le deduzioni generali sono detratte dal totale dei proventi imponibili, ottenendo così il reddito netto del contribuente²⁷⁴. Le spese che un disabile deve sostenere, ad esempio, per garantire il suo trasporto fino al posto di lavoro possono essere dedotte dai proventi a titolo di spese di conseguimento del reddito. Fra le deduzioni generali figurano in particolare le spese per malattia, infortunio o invalidità del contribuente o delle persone al cui sostentamento egli provvede, quando tali spese sono sopportate dal contribuente medesimo e superano una franchigia del 5 per cento (art. 33 cpv. 1 lett. h LIFD) o una franchigia determinata dal diritto cantonale (art. 9 cpv. 2 lett. h LAID). In altri termini, eccettuata la franchigia, le spese provocate dalla malattia e dall'invalidità sono interamente deducibili²⁷⁵.

Per legge, le spese inerenti al perfezionamento e alla riqualificazione connessi con l'esercizio dell'attività professionale sono pure deducibili dai proventi imponibili sia sul piano federale che sul piano cantonale (art. 26 cpv. 1 lett. d LIFD; art. 9 cpv. 1

²⁷³ Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/1, art. 7 LAID, n. 105, p. 110.

²⁷⁴ Le spese necessarie al conseguimento dei proventi sono anche dette «costi di conseguimento» (art. 26-32 LIFD; art. 9 cpv. 1 LAID).

²⁷⁵ Markus Reich in: Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, I/1, art. 9 LAID, n. 30, p. 145.

secondo periodo LAID). Il fatto di prepararsi all'esercizio di una nuova professione è in rapporto con l'attività esercitata sino a quel momento, se la disabilità esige la riformazione professionale e se quest'ultima è indispensabile per mantenere o migliorare sensibilmente la capacità di guadagno della persona interessata. Tali spese sono assunte in particolare dall'assicurazione contro l'invalidità (art. 17 LAI; art. 6 cpv. 1 OAI). L'assicurazione assume per l'assicurato che ha diritto alla riformazione professionale le spese di formazione nonché le spese di vitto e alloggio nel centro di formazione (cfr. art. 6 OAI).

3.3 Tassa d'esenzione dall'obbligo militare

Per principio, secondo l'articolo 1 della legge federale sulla tassa d'esenzione dall'obbligo militare (LTEO)²⁷⁶, tutti i cittadini svizzeri che non adempiono i loro obblighi militari prestando servizio personale (servizio militare o civile) sono sottoposti ad una tassa surrogatoria. Ciò significa che anche i cittadini svizzeri disabili, che non possono adempiere i loro obblighi militari, devono, di norma, versare la tassa d'esenzione. La spiegazione sta nel fatto che il servizio militare è un obbligo fondamentale per tutti i cittadini svizzeri. L'assoggettato disabile è esentato dalla tassa solo se adempie le condizioni previste all'articolo 4 LTEO, vale a dire se è affetto da notevole menomazione fisica o mentale e se il suo reddito non supera di oltre il 100 per cento il minimo vitale ai sensi del diritto in materia di esecuzione per debiti (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a LTEO) oppure se è considerato inabile al servizio a causa di una notevole menomazione e percepisce una rendita o un assegno per grandi invalidi dall'assicurazione federale per l'invalidità o dall'assicurazione contro gli infortuni o non riceve un assegno per grandi invalidi, ancorché ne adempia almeno una delle due esigenze minime (art. 4 cpv. 1 lett. a^{bis} e a^{ter} LTEO).

Ha diritto a una rendita o a un assegno per grandi invalidi dall'assicurazione federale per l'invalidità, l'assicurato che «necessita di aiuto regolare e notevole di terzi per compiere almeno due atti ordinari della vita» (art. 36 OAI)²⁷⁷. Al fine di determinare, nella fattispecie, se la persona è affetta da notevole menomazione fisica o mentale (art. 4 cpv. 1 lett. a LTEO) non ci si deve basare sul grado minimo d'invalidità necessario per beneficiare di una rendita di invalido poiché, ai sensi dell'assicurazione contro l'invalidità, il grado d'invalidità è una nozione economica²⁷⁸. Occorre invece basarsi sul grado d'invalidità nel senso medico del termine²⁷⁹.

²⁷⁶ RS 661

²⁷⁷ RS 831.201. Secondo la prassi dei tribunali, la lista esaustiva degli atti ordinari della vita è la seguente: 1° vestirsi e svestirsi; 2° alzarsi, sedersi, coricarsi; 3° mangiare; 4° provvedere all'igiene personale; 5° compiere i propri bisogni fisiologici; 6° muoversi, avere o intrattenere contatti. Cfr. DTF 121 V 88, 124 II 241, 247 e 248.

²⁷⁸ Cfr. sopra, il n. 2.2 dell'allegato 3 relativo alla copertura del rischio d'invalidità nonché l'art. 28 cpv. 2 LAI (RS 831.20).

²⁷⁹ DTF 124 II 247

Nella prassi è considerata importante una disabilità che corrisponde a una menomazione dell'integrità pari o superiore al 40 per cento, se la disabilità risultasse da un infortunio (art. 24 LAINF e 36 OAINF)²⁸⁰.

2601

Indice

Compendio	1478
1 Testo e genesi dell'iniziativa popolare	1481
1.1 Forma e validità	1481
1.1.1 Tenore	1481
1.1.2 Riuscita formale	1481
1.1.3 Validità	1481
1.1.3.1 Unità della forma	1481
1.1.3.2 Unità della materia	1482
1.1.3.3 Attuabilità dell'iniziativa	1482
1.1.3.4 Conformità alle disposizioni cogenti del diritto internazionale	1482
1.2 Genesi e obiettivo dell'iniziativa	1483
1.2.1 Lancio dell'iniziativa	1483
1.2.2 Il punto di vista degli autori dell'iniziativa	1484
1.3 Termini di trattazione	1484
2 In generale	1485
2.1 Sulla situazione dei disabili in Svizzera	1485
2.1.1 La nozione di disabilità	1485
2.1.2 La disabilità come svantaggio esistenziale e particolare sprone alla realizzazione di sé	1486
2.1.3 I disabili e il mondo del lavoro	1487
2.1.3.1 In generale	1487
2.1.3.2 Laboratori protetti	1488
2.1.3.3 Nuove forme d'integrazione	1488
2.1.4 Il quadro statistico del disabile in Svizzera	1489
2.1.4.1 Situazione relativa ai dati	1489
2.1.4.2 Numero totale dei disabili	1490
2.1.4.3 Cause d'invalidità	1491
2.1.4.4 Probabilità di dover chiedere una rendita AI	1492
2.1.4.5 Sviluppo dei casi d'invalidità dal 1992	1492
2.1.4.6 Fanciulli e adolescenti disabili	1493
2.1.4.7 Disabilità motorie	1495
2.2 La titolarità dei disabili di specifici diritti fondamentali	1495
2.2.1 Sviluppo giuridico in generale	1495
2.2.2 Il pericolo particolare della discriminazione	1496
2.3 Diritto comparato	1497
2.3.1 Confronto con l'ordinamento giuridico di taluni Stati	1497
2.3.1.1 Disposizioni costituzionali speciali e leggi speciali sui disabili	1497
2.3.1.2 Diritto del lavoro	1499
2.3.1.3 Adeguamenti edilizi	1501
2.3.1.4 Istruzione	1503
2.3.1.5 Trasporti pubblici	1505

2.3.1.6 Comunicazioni	1507
2.3.2 Normative cantonali	1508
2.3.2.1 In generale	1508
2.3.2.2 Occupazione	1509
2.3.2.3 Edifici	1510
2.3.2.4 Istruzione	1511
2.3.2.5 Trasporti pubblici	1512
2.3.2.6 Fiscalità	1513
2.4 L'iniziativa parlamentare Suter e la procedura di consultazione del 1999	1514
2.4.1 L'iniziativa parlamentare Suter	1514
2.4.2 La procedura di consultazione del 1999	1514
2.4.2.1 In generale	1514
2.4.2.2 Fondamenti giuridici a livello costituzionale	1515
2.4.2.3 Legislazione futura	1515
3 Analisi e valutazione dell'iniziativa popolare	1516
3.1 Analisi giuridica	1516
3.1.1 Interpretazione del testo dell'iniziativa	1516
3.1.1.1 In generale	1516
3.1.1.2 Clausola del divieto di discriminazione (cpv. 1)	1516
3.1.1.3 Mandato legislativo (cpv. 2)	1517
3.1.1.3.1 Primo periodo	1517
3.1.1.3.2 Secondo periodo	1519
3.1.1.4 Garanzia di un diritto soggettivo (cpv. 3)	1520
3.1.2 Applicazione diretta	1521
3.2 Adeguamento alla nuova Costituzione	1522
3.2.1 Inserimento nella nuova sistemica costituzionale	1522
3.2.2 Inserimento del capoverso 1	1522
3.2.3 Inserimento del capoverso 2	1523
3.2.4 Inserimento del capoverso 3	1523
3.2.5 Testo adeguato alla nuova Costituzione	1523
3.3 Conseguenze dell'iniziativa	1524
3.3.1 Aspetti positivi	1524
3.3.2 Aspetti negativi	1524
3.4 Proposta: reiezione dell'iniziativa e presentazione di un controprogetto indiretto	1526
4 Controprogetto indiretto: disegno di una legge federale sull'eliminazione degli svantaggi nei confronti dei disabili (legge sui disabili)	1527
4.1 Avamprogetto e consultazione 2000	1527
4.1.1 Avamprogetto	1527
4.1.2 Risultati della consultazione	1527
4.1.3 Rielaborazione dell'avamprogetto	1532
4.2 Capisaldi del disegno	1533
4.3 Commento del disegno	1534
4.3.1 Presentazione generale	1534
4.3.2 Commento ai singoli articoli	1535

4.3.3	Modifica del diritto vigente	1547
4.3.4	Decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici	1549
4.3.5	Questioni d'organizzazione	1549
4.4	Altre revisioni legislative	1550
4.4.1	In generale	1550
4.4.2	Revisione della legge federale sulla formazione professionale	1550
4.4.3	Quarta revisione dell'assicurazione per l'invalidità	1551
4.4.4	Meccanismi d'incentivazione all'occupazione	1552
4.4.5	Revisione della legge sulla radiotelevisione	1553
4.4.6	Revisione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione	1554
4.4.7	Lavori relativi a una legge federale sulle lingue ufficiali della Confederazione e sul promovimento della comprensione fra le comunità linguistiche e culturali della Svizzera	1555
4.4.8	Nuova perequazione finanziaria	1555
5	Ripercussioni del controprogetto indiretto	1556
5.1	In generale	1556
5.2	Ripercussioni per la Confederazione	1556
5.2.1	Ripercussioni finanziarie	1556
5.2.2	Conseguenze sul personale	1560
5.2.3	Ricapitolazione delle ripercussioni finanziarie	1560
5.2.4	Freno alle spese	1561
5.3	Ripercussioni sui Cantoni e sui Comuni	1561
5.3.1	Ripercussioni finanziarie	1561
5.3.2	Conseguenze nell'effettivo del personale	1562
5.4	Ripercussioni economiche	1562
5.4.1	Accessibilità di edifici e impianti	1562
5.4.2	Accessibilità ai mezzi di trasporto pubblici	1564
5.4.3	Costruzione ed equipaggiamento dei veicoli	1565
5.4.4	Prestazioni	1565
5.4.5	Informatica	1566
5.4.6	Telecomunicazioni	1566
5.4.7	Trasmissioni destinate agli audiolesi	1567
5.4.8	Conseguenze per i datori di lavoro privati	1567
5.5	Aspetti pratici inerenti all'esecuzione	1568
6	Programma di legislatura	1568
7	Diritto internazionale	1569
7.1	ONU 1569	
7.1.1	Raccomandazioni e programmi	1569
7.1.2	Convenzioni	1569
7.1.2.1	Divieto generale di discriminazione istituito dai Patti ONU	1569
7.1.2.2	Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto I)	1570
7.1.2.3	Convenzione sui diritti del fanciullo	1570

7.1.3 Organizzazione internazionale del lavoro	1571
7.2 Consiglio d'Europa	1571
7.2.1 Raccomandazione	1571
7.2.2 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Protocollo aggiuntivo n. 12	1571
7.2.3 Carta sociale europea	1572
7.3 Comunità Europea	1572
8 Basi giuridiche	1575
8.1 Costituzionalità del disegno di legge	1575
8.1.1 Articolo 8 capoverso 4	1575
8.1.2 Altre basi costituzionali	1577
8.2 Delega di competenze legislative	1578
8.3 Forma dell'atto da adottare	1578
8.4 Legalità del decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici	1578
Allegato 1: Dati sui gruppi di infermità, sui danni funzionali e sulle cause	1579
Allegato 2: Assicurati AI e prestazioni fornite (estratto della statistica AI 1999)	1582
Allegato 3: Pretese dei disabili all'aiuto e al sostegno fondate sul Codice civile e sul diritto delle assicurazioni sociali; considerazione della disabilità nel diritto fiscale	1584
Decreto federale relativo all'iniziativa popolare «Parità di diritti per i disabili» (Disegno)	1600
Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis) (Disegno)	1601
Decreto federale sul finanziamento dei provvedimenti presi in favore dei disabili nel settore dei trasporti pubblici (Disegno)	1610