12.100

**Messaggio
concernente l'approvazione della Convenzione
del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità**

del 19 dicembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva la Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità.

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

19 dicembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

La Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità rappresenta uno strumento importante per lottare contro la discriminazione in tutti gli ambiti della vita di oltre un miliardo di persone con disabilità nel mondo e per promuovere la loro partecipazione autonoma alla vita sociale. La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e fino al 1° novembre 2012 è stata firmata da 154 Stati e ratificata da 126 Stati (compresa l'UE). La Convenzione, di cui la Svizzera soddisfa già ampiamente i requisiti, darebbe una cornice coerente e una maggiore visibilità al diritto svizzero sui disabili vigente.

La Convenzione vieta qualsiasi forma di discriminazione delle persone con disabilità, basandosi sui principi fondamentali degli accordi internazionali vigenti in materia di diritti dell'uomo e garantendone l'applicazione alle persone disabili. Si tratta della prima convenzione internazionale che sancisce in modo vincolante e specifico i diritti delle persone con disabilità. Partendo da un'ampia definizione di «disabilità», essa garantisce che, per principio, a nessuna persona disabile sia negata la protezione della Convenzione. Ai sensi di quest'ultima, per «persone con disabilità» s'intendono persone la cui piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri è ostacolata dall'interazione tra una menomazione fisica, psichica, mentale o sensoriale duratura e barriere di diversa natura poste dalla società maggioritaria. La disabilità è quindi intesa quale conseguenza dell'interazione tra l'individuo e un ambiente che non si adatta alle differenze della persona. In Svizzera vivono circa 1,2 milioni di persone (di età superiore ai 16 anni) con disabilità (17% della popolazione); di esse, circa 300 000 sono gravemente disabili (5%). Le persone con disabilità continuano a scontrarsi con pregiudizi e barriere che impediscono loro di partecipare alla vita sociale.

Lo scopo della Convenzione è di garantire il pieno godimento dei diritti fondamentali da parte delle persone disabili e la loro partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale, così come di promuovere il rispetto per la loro dignità intrinseca. La Convenzione vieta qualsiasi discriminazione dei disabili in tutti gli ambiti della vita e mira a promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità. Essa garantisce, tra l'altro, il diritto a una vita autonoma e autodeterminata, la protezione delle donne e delle fanciulle con disabilità dalle discriminazioni multiple, pari diritti a una propria famiglia, il diritto a un'occupazione, il diritto a un livello di vita adeguato e alla protezione sociale, pari opportunità nell'accesso all'educazione, pari diritti a partecipare alla vita pubblica e culturale e la protezione dalla violenza, dallo sfruttamento e dagli abusi. In sostanza, la Convenzione non introduce nuovi diritti speciali, bensì concretizza i diritti universali dell'uomo dal punto di vista delle persone con disabilità e nel contesto delle loro condizioni di vita specifiche.

La maggior parte delle disposizioni della Convenzione contempla diritti di carattere programmatico. Si tratta di obblighi che gli Stati parte devono attuare progressivamente – tenendo conto dei loro mezzi – nell'ambito della legislazione nazionale. Le

---

prescrizioni della Convenzione sono quindi rivolte in primo luogo al legislatore, che deve rispettarle quali linee guida della sua attività.

La Svizzera dispone già di importanti prescrizioni a favore delle persone con disabilità, che, prese complessivamente, formano il diritto sui disabili. Si tratta tuttavia di un diritto frammentato e non facilmente intelligibile: a livello federale, il diritto sui disabili è costituito in particolare dal divieto di discriminazione sancito dalla Costituzione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e da un mandato legislativo attribuito alla Confederazione e ai Cantoni (art. 8 cpv. 4 Cost.), dalla legge sui disabili e da numerose altre prescrizioni nella legislazione speciale (ad esempio nel diritto delle assicurazioni sociali, nella legge sulla radiotelevisione, nella legge sulla formazione professionale o nella legislazione fiscale). Vi è poi la legislazione cantonale applicabile nei settori di competenza dei Cantoni (segnatamente in materia di educazione, costruzioni, socialità, sanità e servizi).

La Convenzione darebbe al diritto svizzero sui disabili una cornice unitaria e ne aumenterebbe la visibilità. Grazie alla convergenza con il diritto nazionale a livello di obiettivo (l'eliminazione degli svantaggi cui sono tuttora confrontate le persone con disabilità in tutti gli ambiti della vita) e contenuti, nonché al suo approccio globale, la Convenzione rappresenta una base preziosa per l'interpretazione, l'impostazione e l'attuazione del diritto svizzero sui disabili.

La Convenzione è l'espressione di un chiaro impegno a favore della parità delle persone con disabilità e della loro integrazione nella società. L'adesione alla Convenzione rappresenterebbe un passo coerente e logico per promuovere attivamente le pari opportunità e l'integrazione delle persone con disabilità in Svizzera, concretizzare le condizioni quadro già esistenti e facilitarne l'attuazione. L'adesione sarebbe infine conforme alla politica estera in materia di diritti umani praticata finora dalla Svizzera e alla politica delle pari opportunità difesa dalla Svizzera anche all'estero, in particolare alla volontà di promuovere a livello mondiale i diritti delle persone con disabilità quale componente inalienabile, integrale e indisociabile dei diritti generali dell'uomo.

Indice

Compendio	576
1 Punti essenziali del progetto	579
1.1 Situazione iniziale	579
1.2 Sintesi del contenuto del trattato	580
1.3 La procedura di consultazione	582
1.4 Valutazione	583
2 La Convenzione e l'ordinamento giuridico svizzero	586
2.1 Genere di obblighi di diritto internazionale	586
2.2 Deducibilità in giudizio degli obblighi della Convenzione secondo la prassi svizzera	587
3 Commento ai singoli articoli della Convenzione	590
3.1 Linee guida della Convenzione (art. 1–3)	590
3.2 Clausola sugli obblighi generali (art. 4)	592
3.3 Diritti specifici (art. 5–30)	595
3.4 Misure e strutture di attuazione della Convenzione (art. 31–40)	623
3.5 Disposizioni finali (art. 41–50)	628
4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	629
4.1 Per la Confederazione	629
4.2 Per i Cantoni	630
4.3 Per l'economia	630
4.4 Per la società	630
5 Programma di legislatura	630
6 Aspetti giuridici	631
6.1 Costituzionalità	631
6.2 Forma dell'atto	631
Decreto federale concernente l'approvazione della Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (Disegno)	633
Convenzione sui diritti delle persone con disabilità	635

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La *Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità (ICRPD)*¹ rappresenta uno strumento importante per lottare contro la discriminazione delle persone con disabilità in tutti gli ambiti dell'esistenza e promuovere la loro partecipazione autonoma alla vita sociale.

A livello internazionale, la Convenzione è la conseguenza logica degli sforzi volti a garantire alle persone con disabilità il pieno godimento dei diritti dell'uomo. Se il «*Programma mondiale di azione riguardante le persone con disabilità*» (1982)² e le «*Regole standard sulle pari opportunità delle persone con disabilità*» (1993)³ delle Nazioni Unite non erano ancora giuridicamente vincolanti, la Convenzione sottolinea invece che il diritto delle persone con disabilità alla parità di trattamento e alla partecipazione alla vita sociale sono diritti umani.

È vero che i trattati delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo si applicano già a tutte le persone, comprese quelle con disabilità. Uno studio elaborato su mandato delle Nazioni Unite è tuttavia giunto alla conclusione che gli Stati Parte e gli organi istituiti da trattati delle Nazioni Unite non tengono sufficientemente conto della situazione particolare, in materia di diritti umani, delle persone con disabilità. Nell'ambito dell'attuazione entro i confini nazionali dei trattati sui diritti dell'uomo, le persone con disabilità non sono inoltre prese in considerazione o lo sono solo nel contesto della politica sociale o sanitaria⁴.

La mancanza di attenzione per la disabilità nel contesto dei diritti dell'uomo è dovuta soprattutto a una concezione della disabilità imperniata esclusivamente sulla difficoltà individuale di gestire la propria vita. Solo a metà degli anni 1960 si è messo in moto un processo sfociato in una concezione della disabilità quale interazione di fattori individuali e sociali. Ha così preso piede anche il riconoscimento del fatto che, pur conservando tutta la loro importanza, le misure mediche e sociali volte a eliminare o a compensare menomazioni individuali devono essere completate da misure in materia di diritti umani volte a eliminare gli svantaggi.

Su questo sfondo, con la sua risoluzione del 19 dicembre 2001⁵, l'Assemblea generale ha deciso di istituire un *comitato ad hoc* incaricato di esaminare proposte per una convenzione internazionale globale e coerente volta a promuovere e a proteggere i diritti e la dignità delle persone con disabilità. Sulla scorta dei lavori preliminari di un gruppo di lavoro appositamente istituito, il comitato ha elaborato, con la partecipazione degli interessati, la bozza della Convenzione e del corrispondente Protocollo opzionale presentata alla fine di agosto 2006.

1 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (ICRPD).

2 Adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 3 dicembre 1982 (GA Res. 37/52).

3 GA Res. 48/96.

4 Gerard Quinn/Theresa Degener, *Menschenrechte und Behinderungen*, 2002.

5 GA Res. 56/168.

Il 13 dicembre 2006, l'Assemblea generale ha adottato il testo della Convenzione e del Protocollo opzionale. Il 30 marzo 2007, i due documenti sono stati aperti alla firma e alla ratifica da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite a New York. La Convenzione è entrata in vigore il 3 maggio 2008, dopo la ventesima ratifica⁶, e fino al 1° novembre 2012 è stata firmata da 154 Stati e ratificata da 126 Stati (compresa l'UE).

La Convenzione è un trattato di diritto internazionale che concretizza diritti umani riconosciuti applicandoli alle persone con disabilità e alle loro condizioni di vita specifiche. L'obiettivo è di promuovere le pari opportunità delle persone con disabilità e di evitare la loro discriminazione nella società. Gli Stati parte sono tenuti a presentare a scadenza regolare rapporti nazionali al competente Comitato per i diritti delle persone con disabilità. In qualità di organo di controllo istituito dal trattato, il Comitato esamina i rapporti ed è autorizzato a formulare pareri e raccomandazioni.

La Svizzera non figurava tra i primi firmatari della Convenzione, ma già all'epoca riteneva che la sua firma fosse per principio auspicabile (cfr. cap. 1.4).

Il Protocollo opzionale (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*), adottato assieme alla Convenzione, prevede che il Comitato esamini le comunicazioni individuali che gli sono trasmesse e avvii le procedure d'inchiesta. Il Protocollo opzionale è un trattato di diritto internazionale a sé stante, firmato finora da 91 Stati e ratificato da 76 Stati. Esso è entrato in vigore il 3 maggio 2008 conformemente al suo articolo 13. Il Consiglio federale non intende ratificare questo strumento finché la Svizzera non avrà maturato, mediante i suoi rapporti nazionali, prime esperienze sulla prassi del Comitato. Finora il Comitato ha formulato una raccomandazione a seguito di una comunicazione individuale⁷.

1.2 Sintesi del contenuto del trattato

La Convenzione si fonda sulla constatazione innegabile che, in tutto il mondo, le persone con disabilità continuano a subire pregiudizi, a essere emarginate e, in misura superiore alla media, a vivere in condizioni estremamente precarie⁸. Di conseguenza hanno particolarmente bisogno di essere protette dalla discriminazione e i loro diritti fondamentali devono essere rispettati.

La Convenzione persegue pertanto due obiettivi: in primo luogo mira a promuovere, proteggere e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e, di conseguenza, la partecipazione attiva alla vita politica, economica, sociale e culturale da parte delle persone con disabilità. In secondo luogo cerca di fornire un contributo allo sviluppo di un gruppo di persone che, se non dispongono di una sicurezza finanziaria, sono tra le più povere a livello mondiale.

⁶ Per una panoramica aggiornata del campo di applicazione cfr. il sito Internet delle Nazioni Unite: Treaty Section, treaties.un.org/Pages/Home.aspx?lang=en.

⁷ CRPD/C/7/D/3/2011, H.M. c. Svezia, consultabile all'indirizzo www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

⁸ Per una descrizione attuale della situazione delle persone con disabilità a livello mondiale cfr. OMS/Banca mondiale (ed.), *World Report on Disability*, 2011, consultabile all'indirizzo www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.

Come tutte le convenzioni sui diritti dell'uomo, la presente Convenzione si fonda sugli strumenti delle Nazioni Unite esistenti in materia di diritti umani e applica le loro disposizioni fondamentali alle condizioni di vita delle persone con disabilità⁹. Essa vieta la discriminazione delle persone con disabilità in tutti gli ambiti della vita e garantisce loro i diritti umani civili, politici, economici, sociali e culturali. La Convenzione si basa sui principi fondamentali degli accordi internazionali vigenti in materia di diritti dell'uomo e ne garantisce l'applicazione alle persone con disabilità. Partendo da un'ampia definizione di *disabilità*, essa garantisce che, per principio, a nessuna persona con disabilità sia negata la protezione della Convenzione. Ai sensi di quest'ultima, per *persone con disabilità* s'intendono persone che presentano menomazioni fisiche, psichiche, mentali o sensoriali durature che, nell'interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di parità con gli altri (cfr. lett. e del preambolo e secondo periodo dell'art. 1 ICRPD).

La Convenzione sui diritti delle persone con disabilità è introdotta da un *preambolo* che descrive il contesto generale in cui è stata elaborata e che non è vincolante per gli Stati parte. Seguono, all'articolo, 1 lo *scopo* e all'articolo 2 le *definizioni* dei concetti centrali della Convenzione: comunicazione, linguaggio, discriminazione sulla base della disabilità, accomodamento ragionevole e progettazione universale. L'articolo 3 enuncia i *principi generali* applicabili a tutti i diritti della Convenzione, in particolare il principio della non discriminazione. L'articolo 4, fondamentale, descrive gli obblighi generali degli Stati parte. Gli articoli 5–30 enunciano i *diritti specifici*: sono enumerati sia diritti civili e politici che diritti economici, sociali e culturali ed è evidenziata la loro portata particolare per le persone con disabilità¹⁰. La Convenzione dà particolare rilievo ai diritti delle donne e dei fanciulli con disabilità (in particolare agli art. 6 e 7). Seguono infine prescrizioni su *misure e strutture per l'attuazione della Convenzione* (art. 31–40), in particolare l'istituzione di un Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità e di una Conferenza degli Stati parte, l'obbligo di resoconto e la cooperazione internazionale. La Convenzione è completata da *disposizioni finali* che disciplinano la firma e la ratifica, l'entrata in vigore e altri aspetti procedurali.

In sostanza la Convenzione non introduce nuovi diritti speciali, bensì concretizza e specifica le vigenti garanzie dei diritti umani dal punto di vista delle persone con disabilità e nell'ottica delle loro condizioni di vita specifiche. Nel contesto della Convenzione, alcune garanzie che *specificano* una garanzia dei diritti umani esi-

⁹ Tra i trattati sui diritti umani vincolanti anche per la Svizzera in quanto Stato parte cui è fatto riferimento figurano essenzialmente il *Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali* (Patto ONU I; RS 0.103.1), il *Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici* (Patto ONU II; RS 0.103.2), la *Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* (ICERD; RS 0.104), la *Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna* (CEDAW; RS 0.108), la *Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti* (CAT; RS 0.105) e la *Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo* (CRC; RS 0.107).

¹⁰ P. es. il diritto a una vita autodeterminata (art. 19); il diritto all'assenza di barriere e quindi l'accesso paritario alle attrezzature e ai servizi accessibili o forniti al pubblico (art. 9); il diritto alla mobilità personale (art. 20); il diritto di accesso paritario all'informazione (art. 21); il diritto a un'educazione adeguata (art. 24); il diritto di godere del migliore stato di salute possibile senza discriminazioni (art. 25) o il diritto di esercitare su base di uguaglianza con gli altri il diritto al lavoro e all'occupazione (art. 27).

stente si arricchiscono, di fatto, di *nuovi elementi materiali*¹¹. A ciò si aggiungono singole garanzie che rappresentano *nuovi diritti* non derivabili da obblighi esistenti in materia di diritti dell'uomo, ma comprendenti aspetti fondamentali per le persone con disabilità, ad esempio il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella comunità (art. 19). Occorre tuttavia tener presente che queste garanzie rappresentano *standard minimi* di diritto internazionale che, nei singoli ordinamenti giuridici nazionali, possono far parte da tempo dei beni giuridici collaudati.

Di conseguenza, la Convenzione si distingue dalle altre convenzioni sui diritti umani non tanto per il genere di diritti che sancisce quanto piuttosto per la prospettiva adottata: quella specifica delle persone con disabilità. Nella gran parte delle disposizioni si tratta di concretizzare la *validità degli standard esistenti* per le persone protette e dare agli Stati parte orientamenti e aiuti per rispondere adeguatamente ai bisogni particolari delle persone con disabilità nell'ambito della realizzazione delle pari opportunità. La Convenzione si rivolge quindi in primo luogo agli Stati parte e contiene perlopiù disposizioni di carattere *programmatico* (cfr. cap. 2). Si tratta di obblighi che gli Stati parte devono attuare progressivamente – tenendo conto dei loro mezzi – nell'ambito della legislazione nazionale. A tal fine adottano tutte le misure che ritengono adeguate per modificare o abrogare leggi, ordinanze o pratiche che rappresentano una discriminazione delle persone con disabilità e tengono conto della protezione e della promozione dei diritti umani delle persone con disabilità nella politica e in tutti i programmi (cfr. art. 4 cpv. 1 lett. a–f e cpv. 2). Motivi oggettivi qualificati pongono tuttavia dei limiti all'obbligo dello Stato di fornire prestazioni.

1.3 La procedura di consultazione

Il 17 dicembre 2010, su proposta del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) il Consiglio federale ha deciso di svolgere una consultazione sul rapporto relativo alla Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità. La relativa procedura è durata dal 22 dicembre 2010 al 15 aprile 2011. Sono stati invitati a prendere posizione entro un termine di tre mesi i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città, delle regioni di montagna e dell'economia, nonché altre organizzazioni e settori interessati.

Il DFAE ha ricevuto complessivamente 85 pareri¹². Si sono espressi tutti i Cantoni, sei partiti (PPD-Donne, PLR, PS, UDC, PCS, Verdi), otto associazioni mantello nazionali e sezioni locali, 45 organizzazioni e altri settori interessati. Uno dei destinatari direttamente interpellati (il Tribunale federale) ha rinunciato espressamente a formulare un parere; 23 partecipanti (il PS e varie organizzazioni umanitarie, ONG, gruppi d'interesse e associazioni mantello) si sono associati al parere di Égalité Handicap o ne hanno preso spunto per formulare il proprio. Altri hanno coordinato o armonizzato i loro pareri.

¹¹ I diritti all'accessibilità e alla mobilità personale di cui agli articoli 9 e 20 possono p. es. essere considerati una forma specifica della libertà di movimento, mentre il diritto a sicurezza e protezione nelle emergenze (art. 11) o il diritto di partecipare alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport (art. 30) una forma specifica del diritto alla vita o del diritto di partecipare alla vita culturale.

¹² www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2010.html#DFAE

La netta maggioranza dei partecipanti alla consultazione (75) approva su tutta la linea, o perlomeno per principio, l'intenzione del Consiglio federale di ratificare la Convenzione. Alla ratifica sono tuttavia associati giudizi e aspettative divergenti: numerosi sostenitori della ratifica si aspettano impulsi importanti per colmare le lacune a livello di attuazione della legislazione sui disabili, mentre numerosi oppositori considerano una ratifica semplicemente superflua. Altri partecipanti non si oppongono sostanzialmente e partono dal presupposto che la Convenzione non contempli obblighi supplementari che vanno oltre gli impegni già assunti dalla Confederazione e dai Cantoni.

Ad eccezione di Appenzello Interno, Nidvaldo, Turgovia e Vaud, che considerano la ratifica superflua a fronte di una legislazione già sufficiente e quindi la respingono, tutti gli altri Cantoni sono espressamente favorevoli a una ratifica o perlomeno non vi si oppongono in linea di massima. Anche la maggioranza dei partiti rappresentati nell'Assemblea federale che hanno partecipato alla consultazione si è espressa a favore della ratifica. Sono contrari il PRL. I Liberali (PLR), che avanza riserve di principio, e l'Unione Democratica di Centro (UDC), che considera la ratifica inutile. È invece favorevole la maggior parte delle associazioni mantello e degli altri settori interessati.

La maggioranza dei partecipanti (51) ritiene che gli obblighi attuali imposti dalla legislazione nazionale a favore delle persone con disabilità presentino ancora delle lacune e che un'eventuale ratifica della Convenzione comporterebbe la necessità di intervenire sul piano legislativo e amministrativo. Sono menzionati in particolare i settori dell'educazione (art. 24), del lavoro e dell'occupazione (art. 27).

1.4 Valutazione

La Convenzione rappresenta un passo importante per rafforzare i diritti delle persone disabili a livello mondiale. Si tratta del primo strumento giuridico universale che concretizza diritti umani esistenti mettendoli in relazione alle condizioni di vita delle persone disabili. La Convenzione valorizza la disabilità considerandola parte della diversità della vita umana, superando così la concezione, ancora radicata in molti Paesi, dell'handicap come «deficit». Secondo le stime più recenti, le persone con disabilità rappresentano oggi circa il 15 per cento della popolazione mondiale¹³. Visto il numero già elevato di Stati parte, la Convenzione riconosce per la prima volta alla maggior parte dei disabili nel mondo (oltre un miliardo di persone) il godimento di diritti universali specifici in considerazione della loro disabilità. In Svizzera vivono circa 1,2 milioni di persone (in età superiore ai 16 anni) con una disabilità¹⁴; di esse, circa 300 000 sono gravemente disabili¹⁵. Anche nel nostro Paese le persone con disabilità continuano a scontrarsi con ostacoli che impediscono loro di partecipare alla vita sociale. L'obiettivo del diritto svizzero è di eliminare gli

¹³ Cfr. OMS/Banca mondiale (ed.), World Report on Disability, 2011, consultabile all'indirizzo: www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html, pag. 29.

¹⁴ Cfr. in proposito i dati statistici attuali dell'Ufficio federale di statistica, consultabili all'indirizzo: www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/06/blank/key/01.html

¹⁵ Sono considerate gravemente disabili segnatamente le persone che vivono in istituti o centri specializzati, dal momento che per loro non è più possibile o è troppo difficile vivere autonomamente a casa propria (2% circa della popolazione mondiale).

svantaggi cui continuano a essere confrontate queste persone in molti ambiti della vita (cfr. art. 8 cpv. 2 e 4 Cost. e legge del 13 dicembre 2002¹⁶ sui disabili [LDis]).

Per questo motivo, il Consiglio federale era disposto a esaminare la questione della firma e della ratifica della Convenzione sin dalla sua apertura alla firma¹⁷ e lo ha ribadito successivamente nelle proprie risposte a vari interventi e interrogazioni parlamentari¹⁸. Il messaggio concernente la Convenzione, inoltre, figurava già quale oggetto incluso nelle grandi linee nel programma di legislatura 2007 à 2011 (cfr. cap. 5).

Al momento dell'apertura alla firma, tuttavia, la portata e le conseguenze per la Confederazione e i Cantoni dell'attuazione della Convenzione erano ancora difficili da stimare. Benché da una prima analisi del DFAE fosse già emersa la sostanziale compatibilità con il diritto nazionale, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno, conformemente alla prassi in uso nell'ambito della firma di accordi internazionali¹⁹, verificare in dettaglio le ripercussioni di un'adesione per l'ordinamento giuridico svizzero. A tal fine l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD) ha incaricato l'Università di Berna di effettuare uno studio per determinare la portata della Convenzione e le conseguenze della sua attuazione per l'ordinamento giuridico svizzero in una serie di settori. I risultati dello studio, presentati nel settembre 2008²⁰, hanno confermato la sostanziale compatibilità tra l'ordinamento giuridico svizzero e la Convenzione. La perizia ha tuttavia rilevato – e la cosa non sorprende – che in vari settori, segnatamente in quello dell'educazione, sarà necessario uno sforzo supplementare per attuare le disposizioni programmatiche della Convenzione. Secondo la perizia, inoltre, l'ordinamento giuridico svizzero non è ancora conforme ai requisiti precisi della Convenzione nel settore dell'*attività professionale delle persone con disabilità*, dal momento che la protezione dalla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro è tuttora lacunosa.

Oggi la Svizzera dispone di un diritto a favore delle persone con disabilità ricco di contenuti e formato da vari elementi. Il diritto sui disabili è ancora relativamente nuovo. A livello federale, la Costituzione sancisce il divieto fondamentale di discriminazione (art. 8 cpv. 2 Cost.) e prevede un mandato legislativo destinato alla Confederazione e ai Cantoni (art. 8 cpv. 4 Cost.). Questi principi costituzionali sono concretizzati nella LDis, in vigore dal 1° gennaio 2004, e nelle relative ordinanze di applicazione²¹, nonché in numerose altre disposizioni della legislazione speciale, ad

¹⁶ RS 151.3

¹⁷ Cfr. il parere del Consiglio federale in risposta alla mozione Bruderer Wyss del 20 dicembre 2006 (CN 06.3820, «Ratifica della Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità»).

¹⁸ Segnatamente nella risposta all'interpellanza Aubert del 1° marzo 2012 «Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità» (CN Ip. 12.3066) o a una domanda posta nel quadro della CPE-S del 2 febbraio 2012 (CS Liliane Maury Pasquier).

¹⁹ Cfr. p. es. il Nono rapporto sulla posizione della Svizzera rispetto alle convenzioni del Consiglio d'Europa del 21 maggio 2008, FF 2008 3907.

²⁰ Walter Kälin (et al.), *Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz*, parere destinato alla Segreteria generale SG-DFI/Ufficio federale delle pari opportunità delle persone con disabilità UFPD.

²¹ Ordinanza del 19 novembre 2003 sui disabili (ODis; RS 151.31); ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS 151.34); ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS 151.342).

esempio nella legge federale del 24 marzo 2006²² sulla radiotelevisione (LRTV), nella legge del 13 dicembre 2002²³ sulla formazione professionale (LFPr) o nella legislazione fiscale. I rimandi alle basi normative applicabili sono menzionati nel contesto dei commenti alle singole disposizioni della Convenzione (cfr. cap. 3).

La LDis mira a impedire, ridurre o eliminare gli svantaggi nei confronti delle persone con disabilità e a creare condizioni quadro che facilitino loro una partecipazione autonoma alla vita della società²⁴. La legge prevede in particolare che tutte le costruzioni e gli impianti accessibili al pubblico, nuovi o trasformati, siano privi di ostacoli. Inoltre i servizi della collettività e dei trasporti pubblici devono essere adeguati alle esigenze dei disabili. La legge vieta discriminazioni fondate sulla disabilità anche ai privati che forniscono prestazioni accessibili in genere al pubblico²⁵. Per agevolare alle persone vittime di svantaggi l'affermazione dei propri diritti, la legge prevede infine diritti di ricorso e di azione.

Il contenuto del divieto costituzionale della discriminazione fondata sulla disabilità è inoltre concretizzato da numerose prescrizioni nella legislazione speciale (ad esempio nella legge sulla radiotelevisione, nella legge sulla formazione professionale o nella legislazione fiscale), che sono quindi a loro volta parte integrante del diritto sui disabili.

Un prezioso contributo all'integrazione delle persone con disabilità a livello federale è fornito infine dalle assicurazioni sociali, segnatamente dall'assicurazione delle cure medico-sanitarie, dall'assicurazione per l'invalidità, dall'assicurazione contro gli infortuni e dall'assicurazione contro la disoccupazione. Queste assicurazioni mettono a disposizione varie misure che permettono agli assicurati di vivere in modo autonomo e autodeterminato. Infine vi è la legislazione cantonale applicabile nei settori di competenza dei Cantoni (segnatamente in materia di educazione, costruzioni, socialità, sanità e servizi, nonché nel settore delle istituzioni per l'integrazione delle persone con disabilità).

Considerando gli sviluppi giuridici e di fatto intervenuti dall'entrata in vigore della LDis, ad esempio nel settore dell'educazione, e il carattere programmatico delle disposizioni della Convenzione, che prevedono una realizzazione progressiva delle prescrizioni intese come obblighi di prestazione, si può constatare che tra la Convenzione e il diritto nazionale sussiste un'ampia *convergenza* sia a livello di obiettivi, sia a livello di impostazione contenutistica. Nel contempo, al carattere trasversale e generale della Convenzione sono associati un particolare valore aggiunto e una speciale utilità per la Svizzera: la Convenzione, che disciplina le pari opportunità in modo globale e concreto, darebbe una *cornice unitaria* al frammentato diritto svizzero sui disabili e ne aumenterebbe la *visibilità*. Grazie al suo approccio globale, essa offrirebbe una base preziosa per l'interpretazione, l'impostazione e l'attuazione del diritto sui disabili vigente.

Come menzionato, la Svizzera dispone già di importanti prescrizioni a favore delle persone con disabilità. Ciononostante, queste persone continuano a scontrarsi con pregiudizi e barriere che impediscono loro di partecipare alla vita sociale. La Con-

²² RS 784.40

²³ RS 412.10

²⁴ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF 2001 1477, in particolare pag. 1533 seg.

²⁵ Secondo l'art. 6 LDis sono considerate tali le prestazioni del commercio al dettaglio, dei ristoranti, degli alberghi, dei bagni, nonché le offerte culturali, cfr. messaggio relativo alla LDis, FF 2001 1540.

venzione può fornire impulsi importanti per attuare la legislazione vigente, chiarendo ad esempio la portata concreta delle singole garanzie dei diritti umani già vincolanti per le persone con disabilità in Svizzera e agevolando così la ricerca di misure di attuazione e soluzioni migliori. L'adesione alla Convenzione rappresenta quindi un passo necessario e logico per promuovere attivamente le pari opportunità e l'integrazione delle persone con disabilità nella nostra società, concretizzare le condizioni quadro giuridiche già esistenti e facilitarne l'attuazione.

L'adesione è infine conforme alla politica estera in materia di diritti umani praticata finora dalla Svizzera, in particolare alla volontà di promuovere i diritti delle persone con disabilità quale componente inalienabile, integrale e indissociabile dei diritti generali dell'uomo²⁶.

Con la ratifica della Convenzione, il Consiglio federale intende quindi lanciare un importante segnale politico affinché alle esigenze delle persone con disabilità sia prestata la dovuta considerazione a tutti i livelli.

2 La Convenzione e l'ordinamento giuridico svizzero

2.1 Genere di obblighi di diritto internazionale

Con la ratifica delle convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, gli Stati parte s'impegnano a realizzare entro i confini nazionali i diritti umani in esse garantiti. Una questione da chiarire regolarmente e che si pone anche nel caso della presente Convenzione scaturisce dal carattere prevalentemente *programmatico* delle convenzioni: come già rilevato al capitolo 1.2 e come sarà approfondito più avanti nei commenti sull'articolo 4 ICRPD, ad eccezione di poche disposizioni direttamente applicabili – segnatamente il divieto di discriminazione di cui al paragrafo 1 dell'articolo 5 ICRPD e gli obblighi specifici di non fare (cfr. cap. 2.2) – la Convenzione si contraddistingue per il suo carattere prevalentemente *programmatico*, volto a lasciare alle Parti un ampio margine di manovra. Nel cosiddetto «cappello» al paragrafo 1, l'articolo 4 ICRPD definisce in generale gli obblighi degli Stati parte che scaturiscono dalle garanzie materiali della Convenzione. In riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, il paragrafo 2 dell'articolo 4 ICRPD, che s'ispira alla clausola di obbligo generale dell'articolo 2 del Patto ONU I, esorta concretamente ogni Stato parte a *«prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione»* dei diritti delle persone con disabilità. Benché ottengano così un margine discrezionale supplementare per quanto riguarda la scelta e la portata delle risorse impiegate per conseguire l'obiettivo della piena realizzazione delle garanzie della Convenzione, gli Stati parte non definiscono a piacimento le modalità di attuazione: l'articolo 4 capoverso 2 ICRPD impone loro limiti vincolanti. Gli Stati parte sono tenuti ad assicurare la piena realizzazione dei diritti delle persone con disabilità:

- dal momento della ratifica della Convenzione,
- sfruttando tutte le loro possibilità, ossia impiegando le risorse disponibili,

²⁶ Cfr. p. es. l'impegno della Svizzera nell'ambito del Comitato di esperti per i diritti delle persone con disabilità (CS-RPD), cui è affidata segnatamente l'attuazione del piano di azione del Consiglio d'Europa a favore delle persone con disabilità.

- utilizzando tutti i mezzi adeguati, compreso il ricorso alla cooperazione internazionale.

In questo contesto – strettamente legata ma non del tutto identica a quella dell’obbligo immediato o progressivo – si pone quindi la questione se una garanzia specifica dei diritti umani (con i suoi contenuti parziali) conferisce veri e propri diritti al beneficiario oppure se obbliga unicamente lo Stato parte, senza concedere al contempo un diritto individuale e deducibile in giudizio all’individuo (chiamato in causa indirettamente).

2.2 Deducibilità in giudizio degli obblighi della Convenzione secondo la prassi svizzera

Se la Svizzera decidesse di aderire alla Convenzione, conformemente al principio del *monismo* quest’ultima diventerebbe automaticamente parte integrante del diritto nazionale svizzero come il restante diritto internazionale. Bisognerebbe allora chiarire se gli obblighi della Convenzione sono applicabili direttamente (o *self-executing*) e se le *single persone* possono rivolgersi direttamente alle autorità amministrative o giudiziarie in caso di violazione della Convenzione. Per principio, la risposta a questo interrogativo, controverso in primo luogo nel contesto dei diritti sociali, economici e culturali, è fornita dal diritto costituzionale degli Stati parte e non dal diritto internazionale. Spetta alle autorità che applicano il diritto decidere di volta in volta in merito alla deducibilità in giudizio di una disposizione della Convenzione.

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale in materia di valutazione della deducibilità in giudizio di una norma del diritto internazionale, il singolo può appellarsi a una disposizione del diritto internazionale se sono soddisfatte cumulativamente le seguenti condizioni²⁷:

1. la disposizione riguarda lo statuto giuridico di privati,
2. è deducibile in giudizio, e
3. è rivolta alle autorità incaricate di applicare il diritto.

I *mandati legislativi* non sono destinati alle autorità incaricate di applicare il diritto ai sensi della terza condizione; questo anche se non offrono allo Stato alcun margine discrezionale, o se gli offrono soltanto un margine esiguo, e se sono direttamente vincolanti. Di conseguenza, nemmeno le persone con disabilità possono far valere un diritto soggettivo a un intervento sul piano legislativo, come l’abrogazione o la revisione di leggi che costituiscono «una discriminazione nei confronti di persone con disabilità» (art. 4 par. 1 lett. b ICRPD).

I diritti dell’uomo formulati in modo troppo impreciso per poter essere applicati da un’autorità giudiziaria a una causa oppure che sul fronte delle conseguenze giuridiche lasciano un margine discrezionale eccessivo – e sono quindi indirettamente rivolte al legislatore – non sono deducibili in giudizio ai sensi della seconda condizione. I diritti dell’uomo che devono essere attuati a livello programmatico sono quindi indubbiamente esclusi da un’applicazione diretta. Viceversa, questa condizione dovrebbe essere soddisfatta per le norme dalle quali deriva direttamente un diritto, indipendentemente dalla loro appartenenza all’ambito civile, politico oppure

²⁷ Cfr. p. es. DTF 124 III 91 consid. 3a e 118 Ia 116 seg. consid. 2b.

economico, sociale o culturale. È senza dubbio applicabile direttamente, ad esempio, il divieto di effettuare interventi medici senza il consenso delle persone con disabilità che scaturisce dal diritto alla salute (art. 25 ICRPD).

Infine, per ogni garanzia occorre esaminare singolarmente se e quali misure è necessario adottare per realizzare il diritto nel singolo caso concreto e a quale *grado di obbligo* è sottoposto lo Stato (obbligo di non fare, obbligo di protezione o di garanzia). Nell'ambito di questo esame è possibile tenere conto di vari fattori, come la natura della garanzia (libertà o diritto sociale), il genere di disabilità (fisica, mentale, psichica) e i bisogni che ne risultano, il ventaglio delle misure possibili (dall'adeguamento della legislazione a misure concrete, adattate all'individuo), l'inclusione degli eventuali oneri sproporzionati o ingiusti causati dalle misure (per lo Stato e/o i privati), motivi oggettivi qualificati che vi si oppongono (p. es. sicurezza, fattibilità concreta ecc.). Risultano quindi applicabili direttamente tutti gli *obblighi di non fare* che scaturiscono dalle garanzie della ICRPD²⁸. Lo stesso vale per gli *obblighi di protezione*, a condizione che non richiedano alcun intervento sul piano legislativo²⁹. Gli obblighi di protezione, tuttavia, non hanno mai valenza assoluta, ma presentano una certa flessibilità: lo Stato viola i propri obblighi di protezione solo se resta passivo nonostante i suoi organi siano consapevoli di un pericolo concreto e sussista la possibilità, di fatto e giuridica, di contrastare tale pericolo. Nel settore delle *prestazioni*, risulta deducibile in giudizio anche l'obbligo di *adempiere il nucleo essenziale* di tutte le garanzie, indipendentemente dalla loro natura giuridica. Anche i diritti economici, sociali e culturali possono avere un «nucleo essenziale», nel senso di diritti minimi dell'individuo la cui mancata garanzia svuota di contenuto il diritto in questione privandolo di senso³⁰. Risultano infine deducibili in giudizio anche i diritti a una realizzazione adeguata di tali diritti nei confronti delle persone in custodia. Le persone che non sono più in grado di soddisfare in modo autonomo i propri bisogni di sussistenza, ad esempio perché sono poste in custodia, hanno diritto a prestazioni sociali che possono andare oltre il minimo previsto (alimentazione sufficiente, alloggio, abbigliamento e assistenza medica), come dimostrato dalla prassi di vari organi di vigilanza sui diritti dell'uomo³¹. Questo deve valere anche per le persone con disabilità che vivono in un'istituzione statale o sono sotto tutela.

Il Tribunale federale riconosce regolarmente la deducibilità in giudizio dei diritti civili e politici dell'uomo, ossia delle garanzie materiali del Patto ONU II o della Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Il Consiglio federale ritiene pertanto che, dopo una ratifica della ICRPD, la deducibilità in giudizio dei diritti civili e politici sarà riconosciuta se le condizioni menzionate in precedenza sono soddisfatte. In contrasto con questa posizione, il Tribunale federale accoglie tuttavia con il massimo riserbo

²⁸ Per principio gli obblighi di non fare, come ad esempio il divieto della tortura e dei trattamenti inumani (art. 15 ICRPD) o il diritto al rispetto della vita privata (art. 22 ICRPD), sono sempre deducibili in giudizio.

²⁹ Tra questi rientrano p. es. obblighi di protezione evidenti come il diritto alla vita (art. 10 ICRPD) o il diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti (art. 16 ICRPD).

³⁰ Ciò è illustrato mediante l'inserimento nella ICRPD dei principali diritti di sussistenza (p. es. art. 25 lett. f) o il disciplinamento specifico all'art. 11 ICRPD, che esorta lo Stato ad adottare misure specifiche per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di emergenza.

³¹ Cfr. p. es. ECHR. *Tais c. Francia*, 39922/03 [2006], n. 93 segg.; *Anguelova c. Bulgaria*, Reports 2002-IV, n. 123 segg.

la possibilità, per il singolo, di appellarsi direttamente a diritti economici, sociali e culturali dell'uomo e, di conseguenza, al loro contenuto giuridico soggettivo. Il Tribunale federale fa valere regolarmente il fatto che, tranne qualche eccezione, le garanzie del Patto I sono rivolte principalmente al legislatore, data la loro natura puramente *programmatica*, e non alle singole persone. Di conseguenza, analogamente ai diritti sociali della Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC), le garanzie del Patto, che spesso per coerenza sono chiamate linee guida e non diritti, non creano in Svizzera diritti soggettivi esigibili. Secondo la prassi del Tribunale federale, questa conclusione vale anche per il divieto di discriminazione accessorio di cui all'articolo 2 paragrafo 2 del Patto ONU I.

In contrasto con il parere critico di una parte della dottrina giuridica, il Tribunale federale intende mantenere questa posizione anche nella giurisprudenza più recente. Ultimamente appare tuttavia disposto a tenere conto del contenuto dei diritti del Patto nell'ambito dell'interpretazione del diritto costituzionale applicabile. Sulla scorta di questa prassi della massima autorità giudiziaria, nel 2008, nel rapporto al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali³², il Consiglio federale ha confermato il suo rifiuto dell'applicabilità diretta dei diritti economici, sociali e culturali dell'uomo, precisando di essere vincolato alla posizione del Tribunale federale anche in ragione della separazione dei poteri. Ha ribadito questa posizione con altrettanta chiarezza nel 2008 e nel 2012, in occasione dell'esame periodico universale della situazione dei diritti umani in Svizzera da parte del Consiglio dei diritti dell'uomo, respingendo le rivendicazioni di un riconoscimento della deducibilità in giudizio di determinati contenuti dei diritti economici, sociali e culturali. Il Consiglio federale mantiene la sua posizione sulla deducibilità in giudizio dei diritti economici, sociali e culturali e dei relativi contenuti parziali contemplati dalla presente Convenzione. Per questo motivo rinuncia volutamente a ratificare il Protocollo opzionale alla Convenzione.

Pur non creando alcun diritto soggettivo, le disposizioni della Convenzione sono tuttavia parte integrante dell'ordinamento giuridico. In altri termini, gli obblighi internazionali restano, indipendentemente dal fatto che possano o meno essere invocati davanti alle autorità statali. Aderendo alla Convenzione, la Svizzera sarà tenuta a presentare al Comitato delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità un rapporto dettagliato sulle misure adottate per adempiere gli obblighi in virtù della Convenzione e sui progressi compiuti entro due anni dalla data di entrata in vigore della Convenzione e successivamente un rapporto complementare almeno ogni quattro anni (art. 35 cpv. 1 e 2).

³² Secondo e terzo rapporto della Svizzera sull'attuazione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I), aprile 2008, n. 40; consultabile (in tedesco e francese) all'indirizzo: www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humtr/humrep/pact1.html

3 **Commento ai singoli articoli della Convenzione**

3.1 **Linee guida della Convenzione (art. 1–3)**

Art. 1 Scopo

Secondo il primo periodo dell'articolo 1, la Convenzione mira a promuovere, proteggere e assicurare il pieno ed eguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità.

Il secondo periodo dell'articolo 1 illustra la nozione di *persone con disabilità* allo scopo di descrivere i beneficiari dei diritti formulati dalla Convenzione. Rimandando anche alla barriere che possono ostacolare la partecipazione delle persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri, la definizione di disabilità serve al contempo a illustrare l'obiettivo della Convenzione.

Secondo la Convenzione, l'espressione *persone con disabilità* designa persone che presentano durature menomazioni fisiche, psichiche, mentali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri. Già la lettera e del preambolo fa riferimento alla nozione di *disabilità*, precisando che la disabilità è un concetto in evoluzione ed è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri. Questa descrizione è conforme alla «International Classification of Functioning, Disability and Health» dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e si contraddistingue per l'interazione tra presupposti individuali e fattori esterni.

Anche il diritto svizzero sui disabili si fonda su questa concezione della disabilità quale interazione tra presupposti individuali e condizioni quadro esterne³³. La nozione di disabilità della Convenzione non esiste invece nel diritto delle assicurazioni sociali, che utilizza segnatamente i termini di invalidità e grande invalidità³⁴. La ratifica dell'ICRPD non impone tuttavia una modifica della definizione di questi due termini nel diritto delle assicurazioni sociali. La Convenzione utilizza infatti una definizione molto ampia di disabilità allo scopo di proteggere il maggior numero possibile di persone, mentre le assicurazioni sociali mirano a prevenire, ridurre o eliminare un determinato rischio assicurato e/o a compensare le conseguenze economiche del verificarsi di questo rischio.

Art. 2 Definizioni

L'articolo 2 contiene definizioni da prendere in considerazione per l'interpretazione e la comprensione delle espressioni corrispondenti ai vari articoli della Convenzione. Sono proposte le seguenti definizioni:

- comunicazione,
- linguaggio,
- discriminazione sulla base della disabilità,

³³ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pagg. 1485 seg. e 1536 seg. in merito alla definizione all'art. 2 cpv. 1.

³⁴ Cfr. art. 8 (invalidità) e art. 9 (grande invalidità) della legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA; RS 830.1).

- accomodamento ragionevole e
- progettazione universale.

All'articolo 2, la Convenzione definisce in modo specifico l'espressione *discriminazione sulla base della disabilità*. Per discriminazione sulla base della disabilità s'intende «qualsiasi distinzione, esclusione o restrizione sulla base della disabilità che abbia lo scopo o l'effetto di pregiudicare o annullare il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in qualsiasi altro campo». Sono inclusi anche i casi di discriminazione indiretta.

Secondo l'articolo 2 sono considerati un accomodamento ragionevole per impedire una discriminazione le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che *non impongano un carico sproporzionato o eccessivo*, ove ve ne sia *necessità* in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di uguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali.

Questa definizione è conforme all'ordinamento giuridico svizzero: in caso di constatazione di una discriminazione secondo l'articolo 8 capoverso 2 Cost. scatta l'obbligo di eliminarla. Ciò può richiedere un *accomodamento ragionevole*, a cui la persona disabile ha diritto nell'ambito del principio di proporzionalità. L'obbligo di adottare misure per non creare o per eliminare uno svantaggio nell'ambito della proporzionalità è sancito e concretizzato per singoli settori anche nella LDis (art. 7, 8, 11 e 12 LDis).

Secondo il manuale delle Nazioni Unite per i parlamentari, che paragona la legislazione di diversi Stati³⁵, per stabilire se sussiste un onere sproporzionato o ingiusto possono entrare in gioco i seguenti fattori: la praticabilità dei provvedimenti, i costi, la grandezza e le risorse della collettività in questione, la disponibilità di sostegni finanziari alternativi, considerazioni in materia di salute e sicurezza e le ripercussioni degli adeguamenti per la collettività. Questa idea di ponderazione degli interessi, su cui si fonda anche il diritto costituzionale (art. 5 e 36 Cost.), è illustrata ad esempio nei lavori preparatori relativi all'articolo 11 LDis. L'eliminazione di uno svantaggio deve infatti essere economicamente proporzionata al beneficio per il disabile (art. 11 cpv. 1 lett. a LDis) e interessi preponderanti di protezione dell'ambiente o di protezione della natura e del paesaggio, compresi i monumenti storici (cpv. 1 lett. b), oppure di sicurezza del traffico o dell'esercizio (cpv. 1 lett. c) possono porre dei limiti all'esigibilità dei diritti soggettivi. Occorre inoltre includere nella ponderazione degli interessi anche la dimensione temporale: l'esigibilità di adeguamenti dipende infatti in misura essenziale dal fattore tempo, in particolare nel settore dei trasporti pubblici³⁶.

³⁵ United Nations/Interparliamentary Union (ed.), *From Exclusion to Equality, Handbook for Parliamentarians* No 14 (2007), Ginevra 2007, pag. 61 segg.; consultabile all'indirizzo www.un.org/disabilities/documents/toolaction/ipubhb.pdf.

³⁶ Cfr. il messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pag. 1541 seg.

Art. 3 Principi generali

L'articolo 3 stabilisce i principi generali applicabili alla Convenzione. Essi servono a capire le prescrizioni della Convenzione e vanno tenuti presenti nella sua attuazione. I principi della Convenzione sono i seguenti:

- rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale – compresa la libertà di compiere le proprie scelte – e l'indipendenza delle persone intesa come autodeterminazione,
- non discriminazione,
- piena ed effettiva partecipazione e inclusione all'interno della società,
- rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa,
- pari opportunità,
- accessibilità,
- parità tra uomini e donne,
- rispetto per lo sviluppo delle capacità dei fanciulli con disabilità e rispetto per il diritto dei fanciulli con disabilità a preservare la propria identità.

I principi generali illustrano l'orientamento della Convenzione. Oltre a principi che caratterizzano i diritti dell'uomo in generale, l'articolo 3 menziona linee guida, che assumono un significato eminente nel contesto specifico della disabilità, come ad esempio l'accessibilità intesa quale condizione per il godimento dei diritti dell'uomo e il rispetto per la differenza delle persone con disabilità nonché l'accettazione di queste persone come parte della diversità umana. I principi generali sottolineano l'obiettivo della Convenzione di sganciare la disabilità da una visione orientata alla carenza, di mostrarla quale componente normale della vita umana nonché di presentare la convivenza quale arricchimento; tali principi servono da linee guida per interpretare la Convenzione.

3.2 Clausola sugli obblighi generali (art. 4)

Art. 4 Obblighi generali

All'articolo 4, la Convenzione contiene una *clausola sugli obblighi generali*, fondamentale per capire gli obblighi della Convenzione. Quest'ultima si distingue per il suo carattere prevalentemente *programmatico*, che lascia alle Parti un ampio margine di manovra a livello dell'attuazione.

Nelle lettere a–e del paragrafo 1, l'articolo 4 della Convenzione definisce, inizialmente in termini generali, gli obblighi degli Stati parte che scaturiscono dalle garanzie materiali della Convenzione. Questi obblighi sono concretizzati, in parte in forma dettagliata, alle lettere f–i.

Secondo la lettera a del paragrafo 1 dell'articolo 4, gli Stati parte sono tenuti ad adottare tutte le *misure legislative, amministrative e di altra natura* adeguate per

attuare i diritti riconosciuti dalla Convenzione. Questo obbligo corrisponde a disposizioni consuete in altri trattati sui diritti dell'uomo³⁷.

Con la ratifica, gli Stati s'impegnano a raggiungere l'obiettivo della Convenzione, ossia l'eliminazione della discriminazione di persone con disabilità. La lettera b illustra tale impegno esortando le Parti «ad adottare tutte le misure, incluse quelle legislative, idonee a modificare o ad abrogare qualsiasi legge, regolamento, consuetudine e pratica vigente che costituisca una discriminazione nei confronti di persone con disabilità».

In seguito la lettera c precisa che la promozione dei diritti dell'uomo delle persone con disabilità non deve iscriversi solo nell'ambito di una *politica per i disabili* in senso stretto: l'applicazione dei principi della Convenzione rappresenta invece un *compito trasversale* dello Stato. Esortando gli Stati parte a tener conto di questo compito «in tutte le politiche e in tutti i programmi», in un certo senso la disposizione stabilisce di riflesso che tutti i progetti legislativi come pure altre attività statali devono essere sottoposti a una verifica della loro conformità con i principi della Convenzione (cosiddetto *mainstreaming*).

Secondo la lettera d le Parti devono *astenersi* dall'intraprendere atti o prassi che siano in contrasto con la Convenzione e garantire che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità con essa. Al di là dell'*astenersi*, la successiva lettera e stabilisce *obblighi di protezione* dello Stato in caso di violazione del divieto di discriminazione da parte di persone, organizzazioni o imprese private in generale³⁸. Lo Stato è tenuto, per principio e a titolo programmatico, ad adottare misure adeguate per eliminare le discriminazioni da parte di privati³⁹. Ciò è conforme al principio costituzionale di cui all'articolo 35 articolo 3 Cost., che stabilisce che le autorità devono provvedere affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano realizzati anche nelle relazioni tra privati⁴⁰: il legislatore è tenuto a impostare l'ordinamento giuridico in modo tale da escludere denigrazioni discriminatorie in particolare quando tra i privati sussiste uno squilibrio di potere (p. es. nel diritto di locazione e nel diritto del lavoro). Un altro esempio è costituito dall'articolo 6 LDis, il quale prevede che gli offerenti privati non devono discriminare persone con disabilità nell'ambito delle prestazioni offerte al pubblico⁴¹.

Dopo queste misure generali, nelle lettere f-i del paragrafo 1 la Convenzione enumera specifiche misure legislative, amministrative e di altra natura idonee.

³⁷ Cfr. art. 2 par. 1 del Patto ONU I.

³⁸ Cfr. gli obblighi analoghi all'art. 2 par. 1 lett. d ICERD e all'art. 2 lett. d CEDAW.

³⁹ In singole disposizioni sono concretizzati in modo più preciso obblighi di protezione corrispondenti. L'art. 9 par. 2 lett. b ICRPD obbliga p. es. gli Stati Parti ad adottare misure adeguate per «garantire che gli organismi privati, che forniscono strutture e servizi aperti o forniti al pubblico, tengano conto di tutti gli aspetti dell'accessibilità per le persone con disabilità». Cfr. inoltre l'obbligo per gli Stati di adottare misure legislative adeguate per vietare discriminazioni nelle assicurazioni malattie e sulla vita (art. 25 lett. e ICRPD); l'obbligo di prendere iniziative appropriate per vietare la discriminazione sul mercato del lavoro privato e nei rapporti di lavoro privati (art. 27 par. 1 ICRPD) o la promozione programmatica della realizzazione del diritto a un livello di vita adeguato senza alcuna discriminazione (art. 28 par. 1 ICRPD).

⁴⁰ Ad eccezione della parità di salario tra uomo e donna, il divieto di discriminazione non si applica direttamente alle relazioni tra privati. Questi ultimi sono direttamente vincolati ai diritti fondamentali solo se svolgono compiti statali.

⁴¹ Cfr. il messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pag. 1540.

In dettaglio, gli Stati s'impegnano a promuovere la ricerca e lo sviluppo di beni, servizi, apparecchiature e attrezzature (lett. f) oppure tecnologie (lett. g), che vadano incontro alle esigenze specifiche delle persone con disabilità, a fornire alle persone con disabilità informazioni in merito ad «*ausili alla mobilità, dispositivi e tecnologie di sostegno, comprese le nuove tecnologie, così come altre forme di assistenza, servizi di supporto ed attrezzature*» (lett. h) e infine a promuovere la formazione di professionisti e di personale che lavora con persone disabili nel campo delle interazioni con le persone con disabilità (lett. i).

Senza pregiudicare gli obblighi derivanti dalla Convenzione applicabili *immediatamente* secondo il diritto internazionale, il paragrafo 2 dell'articolo 4 formula la riserva esplicita della realizzazione *progressiva* dei diritti economici, sociali e culturali nell'ambito della Convenzione. Con riferimento a questi diritti, ogni Parte s'impegna a prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti. Il paragrafo 2 ICRPD corrisponde al paragrafo 1 dell'articolo 2 del Patto ONU I e al secondo periodo dell'articolo 4 CRC: esso concede agli Stati parte un ampio *marginale discrezionale* per quanto riguarda la scelta e la portata delle risorse impiegate per raggiungere l'obiettivo del pieno adempimento delle garanzie della Convenzione.

L'obbligo di adempimento progressivo tiene conto del fatto che la realizzazione di tutti i diritti economici, sociali e culturali non può avvenire entro un termine breve. Ogni Stato parte è tuttavia tenuto a prendere iniziative il più possibile rapide ed efficaci per concretare tali diritti. Tra gli obblighi che secondo il paragrafo 2 non subiscono alcun pregiudizio figurano le prescrizioni della Convenzione concernenti il divieto di discriminazione. L'obbligo di parità di trattamento davanti alla legge si applica immediatamente agli Stati parte.

Il paragrafo 3 stabilisce che gli Stati parte operino in stretta consultazione e coinvolgano attivamente le persone con disabilità, compresi i fanciulli con disabilità, attraverso le loro organizzazioni rappresentative nell'elaborazione e nell'attuazione della legislazione e delle politiche da adottare per attuare la Convenzione. Mediante il rimando al paragrafo 3 dell'articolo 34 e al paragrafo 4 dell'articolo 35, questa regolamentazione si applica anche alla nomina di candidati per il Comitato per i diritti delle persone con disabilità e alla compilazione dei rapporti statali da parte degli Stati parte. Il paragrafo 3 dell'articolo 33 stabilisce inoltre che la società civile, in particolare le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano, è associata e pienamente partecipa al processo di monitoraggio.

Il paragrafo 4 prevede una clausola relativa alle disposizioni più favorevoli: la Convenzione non pregiudica disposizioni del diritto nazionale o del restante diritto internazionale vincolante per uno Stato parte più favorevoli per la realizzazione dei diritti delle persone con disabilità. È inoltre formulato il divieto di restrizioni o deroghe ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali riconosciuti da uno Stato parte con il pretesto che la Convenzione non riconosce tali diritti o libertà o che li riconosce in minor misura. Il divieto ricalca regolamentazioni corrispondenti di al paragrafo 2 dell'articolo 5 del Patto ONU I e al paragrafo 2 dell'articolo 5 del Patto ONU II.

Il paragrafo 5 chiarisce che le disposizioni della Convenzione si estendono a tutte le unità costitutive degli Stati federali e quindi, in Svizzera, a tutti i Cantoni senza limitazione ed eccezione alcuna.

3.3

Diritti specifici (art. 5–30)

Art. 5 Uguaglianza e non discriminazione

Secondo il paragrafo 1 dell'articolo 5, gli Stati parte riconoscono che tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge. Questo principio generale di non discriminazione figura già al paragrafo 3 dell'articolo 1 dello Statuto delle Nazioni Unite del 26 giugno 1945⁴² e all'articolo 7 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (UDHR)⁴³ e richiama garanzie corrispondenti di altre convenzioni internazionali, segnatamente l'articolo 3 del Patto ONU I, gli articoli 2, 3 e 26 del Patto ONU II, il paragrafo 4 dell'articolo 1 e il paragrafo 2 dell'articolo 2 ICERD, paragrafo 1 dell'articolo 2 CRC e l'articolo 14 CEDU⁴⁴. Bisogna tuttavia notare che i divieti di discriminazione di cui all'articolo 14 CEDU, all'articolo 2 CRC, al paragrafo 2 dell'articolo 2 del Patto ONU I o al paragrafo 1 dell'articolo 2 del Patto ONU II sono cosiddetti divieti di discriminazione *accessori*, che proteggono contro la discriminazione unicamente nell'ottica del godimento delle altre garanzie materiali del relativo accordo. I divieti di discriminazione *autonomi* proteggono invece contro gli svantaggi dovuti ad atti statali legislativi o esecutivi anche in settori per cui le altre garanzie dell'accordo non offrono alcuna protezione. Rientra in questo genere di divieti di discriminazione in particolare l'articolo 26 del Patto ONU II, che contempla inoltre la garanzia dell'uguaglianza nella legge e nella sua applicazione. Contiene un divieto autonomo e completo di discriminazione anche l'articolo 1 del Dodicesimo Protocollo aggiuntivo alla CEDU del 4 novembre 2000 (in vigore dal 1° apr. 2005)⁴⁵.

Siccome il divieto di discriminazione autonomo della ICRPD si riferisce all'intero ordinamento giuridico ed è applicabile direttamente, la sua descrizione chiaramente imperniata su un gruppo di persone specifico rafforza i diritti delle persone con disabilità in Svizzera. Poiché anche il rifiuto di un accomodamento ragionevole può costituire una discriminazione è presumibile che la protezione dalla discriminazione sarebbe rafforzata anche a livello di giurisprudenza, anche considerando la prassi adottata finora dal Tribunale federale sugli obblighi di prestazione in relazione al divieto di discriminazione.

Il paragrafo 2 sancisce, in sintonia con il paragrafo 1 dell'articolo 4, uno specifico divieto di discriminazione sulla base della disabilità da parte dello Stato e garantisce uguale ed effettiva protezione giuridica delle persone con disabilità contro ogni discriminazione, qualunque ne sia il fondamento⁴⁶. Il paragrafo 2 formula quindi un mandato legislativo volto a lottare contro le discriminazioni ad opera di privati. Questo obbligo dello Stato non si applica tuttavia direttamente alle relazioni tra privati e non è neanche direttamente invocabile davanti a un tribunale. Esso esige

⁴² RS 0.120

⁴³ Risoluzione 217 A (III) dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 10 dicembre 1948.

⁴⁴ RS 0.101

⁴⁵ In merito all'art. 26 del Patto ONU II la Svizzera ha formulato una riserva, che limita espressamente l'applicazione dell'articolo alle garanzie del Patto: il Dodicesimo Protocollo aggiuntivo alla CEDU non è stato ratificato dalla Svizzera.

⁴⁶ La funzione di questa garanzia (deducibile in giudizio) corrisponde all'uguaglianza e al divieto di discriminazione sanciti all'art. 8 cpv. 1 e 2 Cost.

però dagli Stati parte regolamentazioni che consentano di lottare contro le discriminazioni ad opera di privati. In Svizzera assumono rilievo soprattutto le procedure secondo la LDis, la protezione della personalità in base al diritto civile e penale e il diritto del contratto di lavoro.

Il paragrafo 3 obbliga poi gli Stati parte ad adottare tutti i provvedimenti appropriati in vista di un accomodamento *ragionevole* al fine di *promuovere* l'uguaglianza ed *eliminare* le discriminazioni. Questa disposizione, che costituisce una clausola generale di carattere programmatico, può essere interpretata come una vera e propria norma sussidiaria.

Secondo il paragrafo 4, le misure specifiche necessarie per accelerare o conseguire di fatto l'uguaglianza delle persone con disabilità non sono considerate una discriminazione. Una regolamentazione analoga concernente il conseguimento dell'uguaglianza di fatto tra uomo e donna figura paragrafo 1 dell'articolo 4 CEDAW e, nel contesto della disabilità, all'articolo 5 capoverso 2 LDis.

In Svizzera, varie prescrizioni prevedono una protezione contro la discriminazione, a cominciare dal divieto di discriminazione fondamentale all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione, secondo cui nessuno può essere svantaggiato a causa di menomazioni fisiche, mentali o psichiche. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. svolge la funzione di un *particolare principio di uguaglianza*, a complemento della *garanzia di uguaglianza* generale di cui all'articolo 8 capoverso 1 Cost. e in combinazione con la *dignità umana*⁴⁷ (art. 7 Cost.). La discriminazione rappresenta una disparità di trattamento qualificata di persone in situazioni paragonabili: essa comporta infatti uno svantaggio a danno di certe persone equivalente a una degradazione o emarginazione, dal momento che fa leva su caratteristiche distintive, che costituiscono un elemento essenziale e inevitabile o difficilmente evitabile dell'identità della persona. Il principio di non discriminazione non vieta tuttavia qualsiasi distinzione basata su uno dei criteri enumerati all'articolo 8 capoverso 2 Cost., ma alimenta piuttosto il sospetto di una differenziazione inammissibile⁴⁸. Tale disparità di trattamento può essere giustificata solo se possono essere avanzati motivi seri e plausibili⁴⁹. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. vieta anche la discriminazione indiretta e non solo quella diretta. Vi è una discriminazione indiretta quando una regolamentazione che non svantaggia direttamente un determinato gruppo sfavorisce in modo particolare, per i suoi effetti e senza giustificazione obiettiva, le persone appartenenti a tale gruppo⁵⁰.

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. contiene quindi il mandato legislativo di *eliminare* in particolare gli *svantaggi* nei confronti delle persone con disabilità. Secondo la sua formulazione, questa disposizione va meno lontano rispetto alla Convenzione, che è volta a *promuovere, proteggere e garantire* il «*pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali*». Anche la LDis, emanata in applicazione dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. – con lo stesso campo di applicazione della Convenzione – persegue un obiettivo di uguaglianza *complessivo*: secondo l'articolo 2 LDis, vi è svantaggio quando i disabili sono trattati diversamente di diritto o di

⁴⁷ Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008, pag. 1; Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Berna 2003, pag. 234 segg.

⁴⁸ Cfr. DTF 138 I 205 consid. 5.4.

⁴⁹ Cfr. DTF 135 I 49 consid. 4.1 con altri rimandi.

⁵⁰ Cfr. DTF 138 I 205 consid. 5.4.

fatto e ne subiscono un pregiudizio senza giustificazione oggettiva oppure quando non è prevista una diversità di trattamento necessaria a ristabilire un'uguaglianza di fatto fra i disabili e i non disabili.

Art. 6 Donne con disabilità

La lettera g dell'articolo 3 iscrive la parità tra uomini e donne tra i principi generali della Convenzione e in base all'articolo 6 gli Stati parte sono tenuti a tener conto della prospettiva di genere nell'attuare le prescrizioni della Convenzione. Con l'articolo 6 paragrafo 1, gli Stati parte riconoscono in particolare che le donne e le fanciulle con disabilità possono subire svantaggi multipli a causa dei criteri della disabilità e del sesso. Gli Stati parte devono adottare misure a questo riguardo e garantire alle donne e alle fanciulle con disabilità il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti dell'uomo e di tutte le libertà fondamentali. In ciò rientrano anche, secondo il paragrafo 2, tutte le misure idonee ad assicurare il pieno sviluppo, progresso ed emancipazione delle donne, nel senso di *empowerment* delle donne. Vi rientrano in particolare le misure specifiche di cui al paragrafo 4 dell'articolo 5 ICRPD. Il paragrafo 2 formula un obbligo trasversale, che va letto e attuato con ciascuno dei diritti menzionati nella Convenzione.

Per proteggere le donne e le fanciulle con disabilità dalle discriminazioni il più efficacemente possibile, esse sono ancora menzionate espressamente in singole prescrizioni della Convenzione, al di là dell'articolo 6 specifico: già il *preambolo*, ad esempio, alla *lettera p* attira l'attenzione sulla particolare situazione di pericolo delle persone con disabilità che presentano anche altre caratteristiche potenzialmente discriminatorie – tra cui il sesso – e alla *lettera s* sottolinea espressamente la necessità di incorporare la prospettiva di genere nella promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La *lettera q* del *preambolo* riconosce inoltre che le donne e le fanciulle con disabilità corrono spesso maggiori rischi, nell'ambiente domestico e all'esterno, di violenze, lesioni e abusi, di abbandono o mancanza di cure, maltrattamento e sfruttamento.

Altre prescrizioni specifiche figurano alla lettera b del paragrafo 1 dell'articolo 8 (lotta contro gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso), al paragrafo 1 dell'articolo 16 (protezione contro ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso), al paragrafo 2 dell'articolo 16 paragrafo 2 (assistenza, sostegno e servizi di protezione) nonché al paragrafo 5 dell'articolo 16 (legislazione e politiche per garantire che i casi di sfruttamento, violenza e abuso siano identificati, indagati e perseguiti penalmente). Deve inoltre essere assicurato l'accesso a servizi sanitari che tengano conto delle differenze di sesso (art. 25) e a programmi di protezione sociale e riduzione della povertà (art. 28 par. 2 lett. b). Infine secondo il paragrafo 4 dell'articolo 34 i membri del Comitato per i diritti delle persone con disabilità devono essere eletti tenendo conto tra l'altro della rappresentanza bilanciata tra i sessi.

L'articolo 5 LDis va già nella stessa direzione dell'articolo 6 della Convenzione: nell'ambito dei provvedimenti per eliminare gli svantaggi, la Confederazione e i Cantoni tengono conto delle esigenze particolari delle donne disabili.

Art. 7 Fanciulli con disabilità

L'articolo 7 riconosce che i fanciulli con disabilità devono godere di tutti i diritti dell'uomo e di tutte le libertà fondamentali su base di uguaglianza con gli altri fanciulli e obbliga gli Stati parte ad adottare ogni misura necessaria a garantirlo. Il paragrafo 1 si fonda sul paragrafo 1 dell'articolo 2 paragrafo 1 CRC, che sottolinea che i fanciulli con disabilità hanno bisogno di una protezione particolare⁵¹. Il paragrafo 2 stabilisce che l'interesse del fanciullo è il criterio prioritario in tutte le azioni concernenti i fanciulli. Questa regolamentazione riprende e ribadisce la regolamentazione di cui al paragrafo 1 dell'articolo 3 CRC.

Per proteggere efficacemente fanciulli con disabilità dalle discriminazioni, altre prescrizioni concrete della Convenzione completano la regola generale dell'articolo 7. Secondo la lettera h dell'articolo 3, tra i principi generali dell'ICRPD figurano il rispetto dello sviluppo delle capacità dei fanciulli con disabilità (*evolving capacities*) e il rispetto del loro diritto a preservare la propria identità. Secondo il paragrafo 3 dell'articolo 4 tra gli obblighi generali degli Stati parte figura inoltre quello di includere attivamente gli interessi dei fanciulli con disabilità nell'attuazione della Convenzione.

I diritti dei fanciulli sono poi oggetto di attenzione particolare all'articolo 16 (protezione contro ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso), all'articolo 18 (libertà di movimento e cittadinanza)⁵², all'articolo 23 (rispetto del domicilio e della famiglia), all'articolo 24 (educazione), all'articolo 25 (salute) e all'articolo 30 (partecipazione alla vita culturale, alla ricreazione, al tempo libero e allo sport).

L'attenzione per i bisogni dei bambini e degli adolescenti con disabilità è già fortemente ancorata nell'ordinamento giuridico svizzero. Come nella Convenzione, anche nell'ordinamento giuridico svizzero l'interesse del fanciullo rappresenta il criterio prioritario. Accanto agli obblighi già menzionati nella CRC, l'articolo 11 Cost. stabilisce che i fanciulli e gli adolescenti hanno diritto a particolare protezione della loro incolumità e del loro sviluppo in generale. Come rilevato nei commenti sulle disposizioni della Convenzione applicabili, l'ordinamento giuridico svizzero tiene conto dei bisogni dei fanciulli con disabilità anche nei settori specifici menzionati. Il diritto all'educazione assume inoltre un significato particolare nell'ambito della sovranità cantonale in materia scolastica (cfr. i commenti sull'art. 24).

Art. 8 Accrescimento della consapevolezza

L'immagine della disabilità o delle persone con disabilità resta molto fortemente vincolata al concetto di carenza, che leva prende in considerazione esclusivamente le menomazioni individuali ed esclude le condizioni quadro disabilitanti. Anche al di là di ciò, gli stereotipi sono molto diffusi. Questi stereotipi influenzano le interazioni con le persone con disabilità e contribuiscono in misura determinante a limitare le loro possibilità e la loro partecipazione alla vita sociale.

A tal proposito l'articolo 8 obbliga gli Stati parte ad adottare misure di sensibilizzazione immediate, efficaci e adeguate. L'obiettivo è di sensibilizzare la società sulle persone con disabilità e accrescere il rispetto per i loro diritti e la loro dignità. Le misure devono contribuire a combattere gli stereotipi, i pregiudizi e le pratiche

⁵¹ L'art. 23 CRC contiene una disposizione a sé sui diritti dei fanciulli con disabilità.

⁵² Queste disposizioni si ritrovano all'art. 24 par. 2 e 3 del Patto ONU II e all'art. 7 CRC.

dannose concernenti le persone con disabilità, compresi quelli fondati sul sesso e l'età, in tutti gli ambiti della vita e a promuovere la consapevolezza delle capacità e dei contributi delle persone con disabilità. Il paragrafo 2 concretizza le misure da adottare, concentrandosi su quattro settori: la realizzazione di efficaci campagne di sensibilizzazione del pubblico, la promozione di un atteggiamento rispettoso a tutti i livelli del sistema educativo, l'appello ai mezzi di comunicazione a rappresentare le persone con disabilità in modo conforme allo scopo della Convenzione e la promozione di programmi di formazione per accrescere la consapevolezza riguardo alle persone con disabilità e ai loro diritti.

Anche la legge sui disabili tiene conto dell'importanza della sensibilizzazione per l'equiparazione delle persone con disabilità. Tra i compiti principali dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD), istituito con questa legge, figura la messa a disposizione di informazioni e la consulenza alle autorità e ai privati. Gli articoli 16 e 17 LDis, che attribuiscono alla Confederazione la possibilità di attuare o sostenere programmi e progetti, come pure l'articolo 18 LDis, che consente alla Confederazione di svolgere campagne d'informazione volte a sensibilizzare maggiormente la popolazione sui problemi di parità di trattamento dei disabili e sulla loro integrazione e intese a presentare alle cerchie interessate le diverse possibilità di intervento, sono altri strumenti destinati a contribuire a una miglior comprensione e convivenza con le persone con disabilità.

Art. 9   Accessibilità

La partecipazione alla vita pubblica, sociale ed economica presuppone l'accesso ai luoghi e ai mezzi in cui si svolge quest'ultima. L'accessibilità dell'ambiente costruito, dei sistemi di trasporto nonché dei sistemi d'informazione e comunicazione assumono quindi un ruolo preminente per garantire il godimento di tutti i diritti dell'uomo da parte delle persone con disabilità.

Il paragrafo 1 obbliga gli Stati parte ad adottare misure adeguate per garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali. Stando al secondo periodo del paragrafo 1, queste misure includono l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accesso. Il paragrafo 2 concretizza le misure da adottare: gli Stati parte adottano misure adeguate ad esempio per creare standard minimi e linee guida per l'accessibilità delle strutture pubbliche o per promuovere l'accesso delle persone con disabilità alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'articolo 9, dedicato all'accessibilità, illustra come per le persone con disabilità la realizzazione dei diritti dell'uomo presuppone un ambiente accessibile. Oltre che dalla clausola generale dell'articolo 9, l'importanza dell'accessibilità è sottolineata anche da altre disposizioni della Convenzione.

L'accessibilità o l'eliminazione degli ostacoli nell'ambito dell'accesso a costruzioni e impianti nonché dell'utilizzazione dei trasporti pubblici, dei servizi e delle offerte di formazione e perfezionamento costituisce la rivendicazione centrale della LDis e di numerose regolamentazioni cantonali corrispondenti. In caso di nuova costruzione o ristrutturazione soggetta ad autorizzazione, gli edifici e gli impianti accessibili al

pubblico devono così essere progettati in modo da essere privi di barriere⁵³. Oggi tutte le legislazioni cantonali, senza eccezione, contengono già almeno un accenno alla costruzione adatta ai disabili⁵⁴.

A tal fine, la legge e l'ordinanza obbligano a fare in modo che alle persone con disabilità sia consentito l'accesso a servizi statali (e in misura attenuata anche privati) aperti a tutti⁵⁵ e l'uso dei trasporti pubblici⁵⁶ senza difficoltà particolari. In questi tre settori, la LDis concede alle persone che subiscono uno svantaggio e – a determinate condizioni – anche alle organizzazioni di disabili, il diritto alla rinuncia o all'eliminazione. In caso di discriminazione da parte di privati è previsto unicamente il diritto a un'indennità fino a 5000 franchi (art. 8 cpv. 3 e 11 cpv. 2 LDis).

La legge tiene conto del fatto che, a causa della lunga durata di vita dell'infrastruttura esistente (non ancora progettata senza barriere prima dell'entrata in vigore della LDis), nel settore dei trasporti pubblici il ritardo può essere recuperato solo *progressivamente*⁵⁷. Per gli edifici e gli impianti vi è l'obbligo di eliminare gli ostacoli solo nelle nuove costruzioni e nelle ristrutturazioni soggette ad autorizzazione⁵⁸. Inoltre anche in questi casi secondo gli articoli 11 e 12 LDis il principio di proporzionalità pone dei limiti alle pretese di eliminazione degli svantaggi.

Norme volte a garantire l'accesso a servizi specifici figurano anche in altri atti. La legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)⁵⁹ riveduta prevede ad esempio che le emittenti di programmi televisivi nazionali o destinati alle regioni linguistiche debbano adattare una parte adeguata delle loro trasmissioni alle esigenze degli audiolesi e degli ipovedenti (art. 7 cpv. 3 LRTV)⁶⁰. Si è tenuto conto delle esigenze di un'impostazione adatta ai disabili del settore delle telecomunicazioni anche mediante adeguamenti delle basi giuridiche nella legge sulle telecomunicazioni e nell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione.

⁵³ Cfr. art. 2 cpv. 3; art. 3 lett. a, c, d; art. 7 cpv. 1; art. 9 cpv. 3 lett. b; art. 11; art. 12 cpv. 1, 3 e art. 15 cpv. 2-5 LDis; adattamento delle costruzioni accessibili al pubblico e degli edifici con più di otto unità abitative o più di 50 posti di lavoro ai bisogni dei disabili in caso di ristrutturazione o nuova costruzione soggetta ad autorizzazione. Art. 6, 7 e 8 ODis.

⁵⁴ Il Tribunale federale chiede una base giuridica a livello cantonale per la costruzione adatta ai disabili, ma non formula alcuna condizione quanto al genere di base giuridica e nella prassi applica le disposizioni della LDis (cfr. p. es. la sentenza del 10 giugno 2011, 1C_394/2010). Cfr. anche FF **2001** 1477, in particolare pagg. 1510 seg. e 1562 seg.

⁵⁵ Cfr. art. 2 cpv. 4, 3 lett. e, 6, 8 cpv. 1 e 3, 9 cpv. 3 lett. a e d, 11, 12 cpv. 3 e 14 LDis; art. 2 lett. d, 6, 9, 10 e 11 ODis.

⁵⁶ Art. 2 cpv. 3, 3 lett. b ed e, 7 cpv. 2, 8 cpv. 1, 9 cpv. 3 lett. c e d, 11, 12 cpv. 2 e 3, 22 e 23 LDis; art. 6 ODis; cfr. inoltre l'ordinanza del 12 novembre 2003 concernente la concezione di una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (OTDis; RS *151.34*) nonché l'ordinanza del DATEC del 22 maggio 2006 concernente i requisiti tecnici per una rete di trasporti pubblici conforme alle esigenze dei disabili (ORTDis; RS *151.342*). Devono essere rispettati anche gli obblighi per la Svizzera risultanti da accordi internazionali sui trasporti.

⁵⁷ La LDis chiede p. es. adeguamenti alle fermate dei trasporti pubblici entro il 2023. Tra di essi figura l'accesso ai veicoli a livello del marciapiede. A tal fine, p. es. i Cantoni di Basilea Città e Basilea Campagna, la Baselland Transport AG (BLT) e la Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) hanno elaborato una strategia di attuazione comune.

⁵⁸ La regolamentazione sui trasporti pubblici va più in là: l'art. 22 LDis prevede infatti termini per l'adeguamento.

⁵⁹ RS **784.40**

⁶⁰ La revisione della LRTV in corso prevede di obbligare anche le emittenti regionali a sottotitolare le trasmissioni informative; cfr. art. 7 cpv. 4 dell'avamprogetto del 10 aprile 2012.

Contribuiscono altresì a garantire l'accesso allo spazio pubblico nonché all'informazione e alla comunicazione le misure d'integrazione e altre prestazioni nell'ambito delle assicurazioni sociali, in particolare i mezzi ausiliari. La promozione dell'accesso paritetico, senza barriere e discriminazioni, delle persone con disabilità alle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) è inoltre uno degli obiettivi delle strategie del Consiglio federale per una società dell'informazione del gennaio 2006 e del marzo 2012⁶¹.

Art. 10   Diritto alla vita

Secondo l'articolo 10, gli Stati parte riaffermano che il diritto alla vita è connesso alla persona umana. Questa prescrizione riprende e ribadisce l'articolo 6 del Patto ONU II e l'articolo 3 UDHR. L'articolo 10 esorta espressamente gli Stati parte ad adottare tutte le misure necessarie per garantire l'effettivo godimento di tale diritto da parte delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri.

Questa regolamentazione si fonda sull'esperienza secondo cui il valore e la qualità della vita delle persone con disabilità rischiano di essere calpestati in modo discriminatorio, in particolare all'inizio e alla fine della vita. L'articolo 10 chiarisce che alle persone con disabilità deve essere garantita la protezione del diritto alla vita alla stessa stregua delle altre persone.

Il momento a partire dal quale interviene la protezione della vita non è definito nelle convenzioni universali sui diritti dell'uomo. La Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR) ha rinunciato volutamente a dare una risposta dal momento che non emerge alcuna posizione unitaria tra gli Stati. La decisione va quindi presa nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale.

Secondo il diritto svizzero vigente, questa protezione è già garantita completamente a livello costituzionale dall'articolo 10 capoverso 1 Cost. Penalmente, il diritto alla vita è protetto dagli articoli 111–136 del Codice penale svizzero (CP)⁶². Ma quando inizia la vita? La Costituzione federale (Cost.) non fornisce una risposta inequivocabile. È incontestato che vige una certa protezione costituzionale già prima della nascita. Una concretizzazione a livello di legge è rappresentata dalla regolamentazione dell'interruzione di gravidanza agli articoli 118–120 CP.

Art. 11   Situazioni di rischio ed emergenze umanitarie

L'articolo 11 obbliga gli Stati parte ad adottare, in conformità con gli obblighi derivanti dal diritto internazionale, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali.

Questa regolamentazione si fonda sull'esperienza secondo cui in queste situazioni, a causa delle loro limitazioni le persone con disabilità sono tra i soggetti più in pericolo e corrono il rischio di essere svantaggiate in modo ingiustificato nell'ambito della distribuzione dei beni e servizi necessari.

Le regolamentazioni sulla protezione della popolazione nell'ambito della protezione civile includono le persone con e senza disabilità indistintamente; dal diritto sui disabili scaturisce inoltre il diritto a che si tenga conto della situazione particolare

⁶¹ Consultabile all'indirizzo: www.bakom.admin.ch/themen/infosociety/00695/index.html

⁶² RS 311.0

delle persone con disabilità. Da questo punto di vista, la situazione giuridica vigente è pertanto conforme all'articolo 11. Lo stesso vale per la protezione della popolazione in caso di catastrofe o altri gravi incidenti, che rientra nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni. In determinati settori sono necessarie misure per garantire che tale diritto possa essere adempiuto in modo ottimale. Attualmente sono in corso ad esempio sforzi volti a garantire l'alerta alle persone con disabilità.

Art. 12 Uguale riconoscimento dinanzi alla legge

Secondo il paragrafo 1, gli Stati parte riaffermano che le persone con disabilità hanno diritto ad essere riconosciute ovunque quali soggetti di diritto di fronte alla legge. È così riconosciuto espressamente il diritto delle persone con disabilità di essere titolari di diritti e di obblighi. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le disposizioni di cui all'articolo 16 del Patto ONU II e all'articolo 6 UDHR.

Con il paragrafo 2, gli Stati parte riconoscono che le persone con disabilità godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri in tutti gli ambiti della vita. Il paragrafo 2 s'ispira ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 15 CEDAW. Per capacità giuridica s'intende la capacità delle persone con disabilità di agire in modo giuridicamente valido. Ciò vale per tutti gli ambiti della vita. Su base di eguaglianza con gli altri significa che le persone con disabilità possono esercitare la loro capacità giuridica alle stesse condizioni delle altre persone. Sono dotate di capacità giuridica illimitata.

Come le persone senza disabilità, possono però essere limitate nella loro capacità di agire a causa della giovane età o dell'incapacità d'intendere e di volere. Sia la capacità civile che la capacità delittuale presuppongono che la persona sia in grado di valutare il significato del proprio comportamento e di agire di conseguenza. Solo così l'ordinamento giuridico può anche imputarle le conseguenze del suo comportamento, e cioè considerarla capace sul piano civile o delittuale. Il paragrafo 5 enumera esempi che illustrano la capacità giuridica. Tra di essi figura il diritto di possedere beni o ereditarli, il diritto di controllare i propri affari finanziari e l'accesso a prestiti bancari, ipoteche e altre forme di credito finanziario. Il paragrafo 5 contiene inoltre il divieto esplicito di privare arbitrariamente le persone con disabilità della loro proprietà. Il diritto alla proprietà e il divieto di privazione arbitraria figurano già all'articolo 17 UDHR.

Il paragrafo 3 obbliga gli Stati parte ad adottare misure adeguate per consentire l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno di cui dovessero necessitare per esercitare la propria capacità giuridica. Secondo il paragrafo 4, gli Stati parte assicurano che le misure relative all'esercizio della capacità giuridica forniscano adeguate ed efficaci garanzie per prevenire abusi in conformità con le norme internazionali sui diritti umani. Tali garanzie devono assicurare che siano rispettati i diritti, la volontà e le preferenze della persona, che siano evitati conflitti d'interesse e influenze indebite e che le misure siano proporzionate e adatte alle condizioni della persona, che siano applicate per il più breve tempo possibile e siano soggette a periodica revisione da parte di un'autorità competente, indipendente e imparziale o di un organo giudiziario.

Queste disposizioni mirano a limitare le persone con disabilità che hanno bisogno di aiuto nell'esercizio dei loro diritti unicamente nella misura strettamente necessaria e a offrire loro in primo luogo un sostegno invece di farle rappresentare da terzi (*supported decision-making* invece di *substituted decision-making*).

Le disposizioni del Codice civile⁶³ (CC) corrispondenti, che risalgono al 1913, non sono quasi più conformi a questo principio. Il nuovo diritto della protezione degli adulti, adottato dal Parlamento il 19 dicembre 2008⁶⁴ e in vigore dal 1° gennaio 2013, ha introdotto questo cambiamento di prospettiva anche nel diritto nazionale. La messa a disposizione di strumenti adatti alla situazione individuale della persona consente di tener conto in modo ottimale dei bisogni concreti degli interessati e di tutelare al meglio la loro autonomia.

Art. 13   Accesso alla giustizia

Il paragrafo 1 obbliga gli Stati parte a garantire l'accesso effettivo alla giustizia per le persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri. A tal fine, il paragrafo 1 menziona espressamente accomodamenti procedurali e accomodamenti in funzione dell'età, allo scopo di facilitare la loro partecipazione effettiva, diretta e indiretta, in tutte le fasi del procedimento giudiziario. Secondo il paragrafo 2, gli Stati parte devono inoltre promuovere una formazione adeguata per coloro che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia.

La garanzia della parità di accesso alla giustizia è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico svizzero, sancito dalla Costituzione tra le garanzie procedurali⁶⁵. Nel diritto svizzero, varie disposizioni garantiscono quindi espressamente alle persone con disabilità diritti corrispondenti. A livello federale, ad esempio l'articolo 143 capoverso 7 del Codice di diritto processuale penale svizzero⁶⁶, entrato in vigore il 1° gennaio 2011, prevede espressamente che chi ha disturbi di elocuzione o di udito sia interrogato per scritto o con l'aiuto di adeguati assistenti. Per garantire in modo specifico il rispetto dei diritti all'eliminazione degli svantaggi fondati sulla disabilità o alla loro rinuncia (art. 7 e 8 LDis), la LDis stabilisce la gratuità della procedura (art. 10 LDis)⁶⁷.

La Confederazione ha assegnato al Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) il mandato di esaminare le discriminazioni nell'ambito dell'accesso alla giustizia. Il CSDU dovrà anche stabilire in che misura l'assenza di una regolamentazione in materia di onere della prova nella LDis, che a differenza della legge federale del 24 marzo 1995⁶⁸ sulla parità dei sessi (LPar) non prevede l'inversione dell'onere della prova, determini una limitazione dell'accesso alla giustizia.

In merito al paragrafo 2 dell'articolo 13 ICRPD occorre rilevare che l'organizzazione delle autorità giudiziarie e di polizia è di competenza dei Cantoni. Non è prevista alcuna formazione particolare sui bisogni specifici delle persone con disabilità per le persone che operano nel campo dell'amministrazione della giustizia; in caso di lacune, spetterebbe ai Cantoni tenerne conto nell'ambito dei normali cicli formazione e perfezionamento (*disability mainstreaming*).

63 RS 210

64 FF 2009 141

65 Art. 29 (garanzie procedurali generali), 29a (garanzia della via giudiziaria), 30 (procedura giudiziaria), 31 (privazione della libertà) e 32 (procedura penale) Cost. Cfr. anche le garanzie corrispondenti agli art. 5 e 6 n. 1–3 CEDU.

66 RS 312.0

67 Cfr. anche i rimandi diretti alla LDis agli art. 113 cpv. 2 lett. b e 114 lett. b del Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC, RS 272).

68 RS 151.1

Secondo la lettera a del paragrafo 1, gli Stati parte garantiscono che le persone con disabilità godano del diritto alla libertà e alla sicurezza personale su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 9 del Patto ONU II, all'articolo 5 CEDU e all'articolo 3 UDHR.

Secondo la lettera b del paragrafo 1 ICRPD, gli Stati parte garantiscono che le persone con disabilità non siano private della loro libertà illegalmente o arbitrariamente e che qualsiasi privazione della libertà sia conforme alla legge. Questa disposizione si riferisce al secondo periodo dell'articolo 9 paragrafo 1 del Patto ONU II. La lettera b del paragrafo 1 ICRPD stabilisce espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica in nessun caso una privazione della libertà. Sia dalla lettera b del paragrafo 1 che dal paragrafo 2 emerge che per principio anche le persone disabili possono essere sottoposte a privazione della libertà, a condizione che alla disabilità si aggiungano circostanze particolari che rendono necessaria la privazione della libertà. È il caso ad esempio se solo la privazione della libertà consente di evitare che la persona metta in pericolo se stessa o terzi. Se sussistono circostanze supplementari che giustificano una privazione della libertà, questa è quindi ammissibile anche se tali circostanze sono legate a una disabilità.

Secondo il paragrafo 2 gli Stati parte garantiscono che, in caso di privazione della libertà, le persone con disabilità abbiano diritto su base di uguaglianza con gli altri alle garanzie previste dalle norme internazionali sui diritti dell'uomo. Questa regolamentazione fa riferimento alle garanzie procedurali previste agli articoli 9 e 10 del Patto ONU II. Il paragrafo 2 chiede espressamente che, in caso di privazione della libertà, le persone con disabilità siano trattate conformemente agli scopi e ai principi della presente Convenzione, compreso quello di ricevere un accomodamento ragionevole.

A livello nazionale, il diritto alla libertà personale è garantito espressamente all'articolo 10 capoverso 2 Cost. L'articolo 31 Cost. contiene inoltre regolamentazioni precise concernenti la privazione della libertà. Nel settore della privazione della libertà a scopo di assistenza, che assume rilievo soprattutto per le persone con una disabilità psichica, occorre tener presente la revisione del Codice civile svizzero (protezione degli adulti, diritto delle persone e diritto della filiazione). Questa modifica del CC adegua alle condizioni attuali il diritto della tutela, rimasto praticamente invariato dal 1912. Le nuove misure legali sono adattate ai bisogni e alle possibilità individuali degli interessati conformemente al principio della proporzionalità⁶⁹. La revisione riguarda anche la privazione della libertà a scopo di assistenza di cui agli articoli 397a–397f CC (nuovo: «ricovero a scopo di assistenza», art. 426–439 CC). In questo settore, la revisione mira a rafforzare la protezione giuridica delle persone ricoverate o trattenute in un istituto contro la loro volontà perché rappresentano un pericolo per se stesse o per terzi. Queste modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2013.

⁶⁹ FF 2006 6391

Art. 15   Diritto di non essere sottoposto a torture, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti

L'articolo 15 riprende e ribadisce il divieto della tortura e dei trattamenti crudeli, inumani o degradanti, già sancito all'articolo 7 del Patto ONU II, all'articolo 5 UDHR nonché nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura.

A livello nazionale, il divieto della tortura è previsto nell'articolo 10 capoverso 3 Cost. Le lacune nella legislazione vigente, ad esempio sulla ricerca su persone incapaci di discernimento, sono colmate con il nuovo articolo 118*b* Cost. e con la legge federale sulla ricerca sull'essere umano, trasmessa dal Consiglio federale al Parlamento nel 2009⁷⁰.

Art. 16   Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti

Secondo il paragrafo 1, gli Stati parte sono tenuti ad adottare tutte le misure adeguate per proteggere le persone con disabilità da ogni forma di sfruttamento, di violenza e di abuso, compresi gli aspetti di legati al loro sesso. Tra queste misure rientrano tra l'altro misure legislative, amministrative, sociali ed educative. Il paragrafo 2 concretizza le misure adeguate: gli Stati parte devono assicurare alle persone con disabilità, alle loro famiglie e a coloro che se ne prendono cura appropriate forme di assistenza e sostegno, compresa la messa a disposizione di informazioni e servizi educativi sulle modalità per evitare, riconoscere e denunciare casi di sfruttamento, violenza e abuso. Le forme di assistenza e sostegno devono tener conto del genere e dell'età. Anche i servizi di protezione devono tener conto dell'età, del sesso e della disabilità. Secondo il paragrafo 3, allo scopo di prevenire il verificarsi di ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso, gli Stati parte sono tenuti ad assicurare che tutte le strutture e i programmi destinati alle persone con disabilità siano controllati da autorità indipendenti. Secondo il paragrafo 4, gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate per facilitare il recupero fisico, cognitivo e psicologico, la riabilitazione e la reintegrazione sociale delle persone con disabilità vittime di sfruttamento, violenza o maltrattamento, anche prevedendo servizi di protezione. Il recupero e la reintegrazione devono aver luogo in un ambiente che promuova la salute, il benessere, l'autostima, la dignità e l'autonomia della persona. Questo ambiente deve tener conto delle esigenze specifiche legate al genere ed all'età. Il paragrafo 5 obbliga gli Stati parte ad adottare una legislazione e delle politiche efficaci per garantire che i casi di sfruttamento, di violenza e di abuso contro persone con disabilità siano identificati, indagati e, se del caso, perseguiti penalmente. Queste norme e politiche devono tener conto delle esigenze specifiche delle donne e dei fanciulli.

L'articolo 16 riconosce che le donne e le fanciulle con disabilità sono particolarmente esposte a tutte le forme di sfruttamento, violenza e abuso. In Svizzera, negli ultimi anni la protezione dei fanciulli contro i maltrattamenti è stata rafforzata mediante adeguamenti delle basi giuridiche (tra cui la revisione del CC e del CP). A livello federale sono anche state migliorate le basi giuridiche concernenti la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza nello spazio sociale di prossimità⁷¹.

⁷⁰ FF 2009 5789

⁷¹ Cfr. Rapporto sulla violenza nei rapporti di coppia. Cause e misure adottate in Svizzera (in adempimento al postulato Stump 05.3694 del 7 ottobre 2005), del 13 maggio 2009, www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/index.html?lang=de.

Queste disposizioni legali consentono di tener conto anche delle esigenze particolari delle donne e delle fanciulle con disabilità. In particolare in caso di misure di accompagnamento occorrerà tuttavia sforzarsi di includere sistematicamente questo gruppo target particolarmente vulnerabile.

Art. 17 Protezione dell'integrità della persona

L'articolo 17 ribadisce che ogni persona con disabilità ha diritto al rispetto della propria integrità fisica e mentale su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione si riferisce ai trattamenti su persone con disabilità senza il loro consenso. Secondo i principi della Convenzione non è ammesso alcun trattamento senza il consenso unicamente sulla base di una disabilità. In proposito si applicano per analogia le considerazioni sul paragrafo 1 dell'articolo 14.

Art. 18 Libertà di movimento e cittadinanza

Secondo il paragrafo 1, gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e alla cittadinanza. Il paragrafo 1 riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 12 del Patto ONU II e agli articoli 13 e 15 UDHR.

Secondo la lettera a del paragrafo 1, gli Stati parte garantiscono che le persone con disabilità abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità. Ciò corrisponde all'articolo 15 UDHR e sottolinea espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica la privazione della cittadinanza. Il diritto alla cittadinanza è completato dalla lettera b del paragrafo 1, secondo cui gli Stati parte assicurano che le persone con disabilità non siano private a causa della disabilità della capacità di ottenere, detenere e utilizzare la documentazione attinente alla loro cittadinanza o altra documentazione di identificazione o di utilizzare le procedure pertinenti, quali le procedure di immigrazione, necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libertà di movimento. Secondo la lettera c del paragrafo 1, gli Stati parte garantiscono che le persone con disabilità siano libere di lasciare qualunque Paese, incluso il proprio. Questa prescrizione corrisponde al paragrafo 2 dell'articolo 12 del Patto ONU II e al numero 2 dell'articolo 13 UDHR. Secondo la lettera d del paragrafo 1, gli Stati parte assicurano che le persone con disabilità non siano private, arbitrariamente o a causa della loro disabilità, del diritto di entrare nel proprio Paese. Ciò corrisponde al paragrafo 4 dell'articolo 12 del Patto ONU II e sottolinea espressamente che l'esistenza di una disabilità non giustifica un divieto di entrata.

Secondo il paragrafo 2, i fanciulli con disabilità devono essere registrati immediatamente dopo la nascita. I fanciulli con disabilità hanno inoltre diritto a un nome dalla nascita nonché il diritto di acquisire una cittadinanza. Il paragrafo 2 garantisce ai fanciulli con disabilità anche il diritto di conoscere i propri genitori e di essere da questi curati. Queste regolamentazioni corrispondono ai paragrafi 2 e 3 dell'articolo 24 del Patto ONU II nonché all'articolo 7 CRC.

L'articolo 24 Cost. protegge il diritto di tutte le persone fisiche di cittadinanza svizzera di circolare liberamente all'interno della Svizzera, di uscire o emigrare dalla Svizzera e di rientrare in Svizzera. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale (DTF 135 I 49 segg.), già oggi le persone con una disabilità godono di una prote-

zione particolare nella procedura di naturalizzazione. Può quindi essere opportuno rinunciare a certi criteri d'integrazione per le persone con disabilità, se questi criteri non possono essere soddisfatti o possono esserlo solo difficilmente a causa della disabilità. Nell'ambito della revisione in corso della legge sulla cittadinanza si prevede di sancire espressamente questa regolamentazione⁷².

Art. 19 Vita indipendente ed inclusione nella società

Secondo l'articolo 19, gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto di vivere nella società con la stessa libertà di scelta delle altre persone. Gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure efficaci e adeguate per realizzare il diritto a una vita indipendente nonché alla piena inclusione e partecipazione nella società.

Questa garanzia impedisce di ricoverare persone con disabilità in istituti in modo coercitivo o perlomeno di limitare di fatto le loro possibilità di scegliere la propria forma di alloggio e di vita, ad esempio mettendo a disposizione determinate prestazioni esclusivamente in strutture specializzate o facendo in modo che possano essere utilizzate a condizioni finanziariamente sostenibili solo in tali strutture.

Queste misure devono tra l'altro garantire che le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere il luogo di residenza, su base di uguaglianza con gli altri. Devono inoltre poter decidere dove e con chi vivere e non essere obbligate a vivere in una particolare sistemazione. Occorre inoltre garantire che le persone con disabilità abbiano accesso a servizi sociali di sostegno a domicilio o residenziali, compresa l'assistenza personale necessaria per consentire loro di vivere nella società e di inserirvisi e impedire che siano isolate o vittime di segregazione. I servizi e le strutture sociali destinate a tutta la popolazione devono essere messe a loro disposizione, su base di uguaglianza con gli altri, ed essere adattate ai loro bisogni. Le misure menzionate espressamente – in particolare la libera scelta della forma di alloggio di cui alla lettera a – precisano che per vita indipendente non s'intende un diritto generale all'indipendenza. Le misure menzionate devono piuttosto evitare che persone con disabilità siano costrette a una forma di vita che non hanno scelto e siano così escluse dalla vita nella società o che sia preclusa loro una forma di vita di loro scelta che siano in grado di gestire autonomamente⁷³.

Il diritto a una vita indipendente e all'inclusione nella società può esprimersi in varie forme, già garantite dal diritto costituzionale svizzero (libertà di momento, divieto di discriminazione, diritto alla vita privata, libertà personale). Anche la CEDU e il Patto ONU II offrono una protezione. La Convenzione raggruppa e concretizza questi diritti in vista della situazione specifica delle persone con disabilità, chiarendo così la portata di questi diritti.

L'accesso non discriminatorio a servizi e strutture di prossimità destinati alla collettività e l'adattamento ai bisogni specifici sono già garantiti dall'articolo 8 capoversi

⁷² Messaggio concernente la revisione della legge sulla cittadinanza, FF 2011 2567, in particolare pagg. 2574 e 2592 seg. Per quanto riguarda i criteri d'integrazione, l'art. 12 cpv. 2 del disegno del 3 aprile 2011 stabilisce che «*occorre tenere debitamente conto della situazione di persone che, per un handicap fisico, mentale o psichico o per una malattia cronica, non adempiono i criteri d'integrazione di cui al capoverso 1 lettere c e d o li adempiono solo a difficili condizioni.*» (pag. 2616).

⁷³ Anche il comitato del trattato si è pronunciato, nella sua prima comunicazione, sulla portata dell'art. 19 cpv. 2 ICRPD: Communication No. 3/2011, n. 8.9., CRPD/C/7/D/3/2011, www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/Jurisprudence.aspx.

2 e 4 Cost.; questi principi generali sono poi concretizzati nella legge sui disabili, che chiede l'eliminazione degli svantaggi nell'ambito dell'accesso ai servizi della collettività.

Le prestazioni delle assicurazioni sociali svizzere nonché le misure dei Cantoni permettono di vivere sia a casa che in istituti specializzati e garantiscono la libera scelta della forma di alloggio. Un grande invalido che desidera continuare a vivere a casa sua o andare a vivere da solo può ad esempio esigere un contributo per l'assistenza dell'assicurazione per l'invalidità (art. 42^{quater}–42^{octies} della legge federale del 19 giugno 1959⁷⁴ su l'assicurazione per l'invalidità [LAI]), che gli permetterà di assumere un assistente personale per disporre dell'aiuto regolare di cui ha bisogno. Più in generale, le assicurazioni sociali pagano l'aiuto e le cure mediche necessari nel caso particolare, indipendentemente dal fatto che siano forniti a domicilio o in un istituto.

La legge federale del 6 ottobre 2006⁷⁵ sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) assicura nel contempo che i Cantoni mantengano un'offerta corrispondente ai bisogni delle persone con disabilità. La Convenzione intercantonale concernente le istituzioni sociali (CIIS) disciplina le modalità di finanziamento del ricovero di persone con bisogni di assistenza e di promozione speciali in strutture sociali fuori dal Cantone di domicilio.

L'articolo 108 capoverso 4 Cost. obbliga la Confederazione a prendere in considerazione gli interessi dei disabili nell'ambito della promozione della costruzione di abitazioni. La legge sui disabili chiede che negli immobili di abitazione con più di otto unità abitative si evitino gli svantaggi per le persone con disabilità e, in certi casi, li si elimini. Secondo l'articolo 19 della Convenzione non vi è alcun diritto a che ogni abitazione sia adeguata ai bisogni dei locatari con disabilità mediante misure edilizie. Deve comunque sussistere un'offerta sufficiente di abitazioni accessibili in modo da poter parlare di libertà di scelta.

Art. 20   Mobilità personale

L'articolo 20 è volto ad assicurare alle persone con disabilità la mobilità personale con la maggiore autonomia possibile, nel senso di autodeterminazione, e obbliga gli Stati parte ad adottare misure efficaci a tal fine. L'articolo 20 enumera singole misure a titolo esemplificativo: gli Stati parte devono ad esempio facilitare la mobilità personale a costi accessibili e con possibilità di scelta a livello di modalità e tempi. Deve inoltre essere agevolato l'accesso ad ausili per la mobilità, apparati e accessori, tecnologie di supporto, a forme di assistenza da parte di persone o animali e servizi di mediazione di qualità, in particolare rendendoli disponibili a costi accessibili. Alle persone con disabilità e al personale specializzato che lavora con esse deve essere fornita una formazione sulle tecniche di mobilità. I produttori di ausili alla mobilità, apparati e accessori e tecnologie di supporto devono essere incoraggiati a prendere in considerazione tutti gli aspetti della mobilità delle persone con disabilità.

Il contenuto di questa disposizione va al di là del contenuto di altre convenzioni sui diritti dell'uomo, toccando un aspetto che assume un significato specifico solo nel contesto della disabilità. L'articolo 20 è tuttavia estremamente importante per ga-

⁷⁴ RS 831.20

⁷⁵ RS 831.26

rantire il godimento di tutti i diritti dell'uomo da parte delle persone con disabilità. La mobilità è una condizione indispensabile per poter realizzare effettivamente le libertà protette dai diritti dell'uomo e partecipare alla vita della società. Se l'articolo 9 ICRPD mira a garantire l'accessibilità dello spazio pubblico attraverso l'eliminazione delle barriere, l'articolo 20 mira innanzitutto a creare condizioni individuali ottimali.

In Svizzera varie prestazioni delle assicurazioni sociali contribuiscono alla conservazione e alla promozione della mobilità personale delle persone con disabilità. Oltre alle misure mediche ciò vale anche per la consegna di mezzi ausiliari e prestazioni finanziarie come in particolare l'indennità per menomazione dell'integrità o l'assegno per grandi invalidi dell'assicurazione contro gli infortuni⁷⁶, l'assegno per grandi invalidi o il contributo per l'assistenza dell'assicurazione per l'invalidità⁷⁷ o ancora l'assegno per grandi invalidi dell'assicurazione per la vecchiaia⁷⁸.

Art. 21 Libertà di espressione e opinione e accesso all'informazione

Secondo l'articolo 21 gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla libertà di espressione e opinione, compresa la libertà di richiedere, ricevere e comunicare informazioni e idee. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 19 del Patto ONU II e all'articolo 19 UDHR.

La disposizione concretizza inoltre la portata dei diritti dell'uomo in materia di comunicazione per le persone con disabilità e sottolinea che in questo contesto la messa a disposizione di informazioni secondo modalità accessibili anche alle persone con disabilità e quindi la loro utilizzabilità sono condizioni indispensabili per poter esercitare il diritto alla libertà di espressione e opinione.

Secondo l'articolo 21, gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate affinché le persone con disabilità possano esercitare il loro diritto alla libertà di espressione e opinione su base di uguaglianza con gli altri attraverso i mezzi di comunicazione di loro scelta. Le lettere a–e enumerano misure adeguate a titolo esemplificativo. Le informazioni destinate al grande pubblico devono ad esempio essere messe a disposizione in forme accessibili e mediante tecnologie adeguate, tempestivamente e senza costi aggiuntivi. Nelle attività ufficiali deve essere accettato e facilitato il ricorso alla lingua dei segni, al Braille, alle comunicazioni aumentative o alternative. Gli enti privati devono essere esortati a fornire informazioni e servizi con sistemi accessibili e utilizzabili dalle persone con disabilità. I mass media, inclusi gli erogatori di informazione tramite Internet, devono essere incoraggiati a rendere i loro servizi accessibili alle persone con disabilità. L'uso della lingua dei segni deve essere riconosciuto e promosso.

Al di là della protezione generale di cui all'articolo 16 Cost., che tutela la libertà d'opinione e d'informazione, la LDis prevede un divieto di svantaggio per tutti i servizi statali – compresi quindi i servizi d'informazione e comunicazione. I servizi, compresi i quelli d'informazione e comunicazione, devono essere offerti, entro i limiti della proporzionalità, in modo tale da poter essere utilizzati da persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri utenti. Per principio, i servizi devono

⁷⁶ Cfr. art. 24 segg. della legge sull'assicurazione contro gli infortuni, LAINF; RS **832.20**.

⁷⁷ Cfr. art. 42 segg. della legge su l'assicurazione per l'invalidità, LAI; RS **831.20**.

⁷⁸ Cfr. art. 43bis della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, LAVS, RS **831.10**.

essere adeguati ai bisogni delle persone con disabilità automaticamente; in quest'ambito, la LDis non prevede alcun periodo transitorio. L'articolo 14 LDis e l'ordinanza sui disabili concretizzano i principi generali applicabili ai servizi della Confederazione. Stabiliscono che, negli scambi con la popolazione, le autorità devono tener conto delle esigenze particolari delle persone audiolese, ipovedenti o affette da disturbi del linguaggio (art. 11 ODis) e che i servizi offerti su Internet devono essere accessibili alle persone ipovedenti senza condizioni ostacolanti (art. 10 ODis; cfr. anche art. 7 cpv. 3 LRTV e art. 7 e 8 ORTV).

Art. 22   Rispetto della vita privata

Secondo l'articolo 22, gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla sfera privata. Secondo il paragrafo 1, nessuna persona con disabilità può essere soggetta a interferenze arbitrarie o illegali nella vita privata, nella famiglia, in casa, nella corrispondenza o in altri tipi di comunicazione o a lesioni illegali al proprio onore o alla propria reputazione. Le persone con disabilità hanno il diritto di essere protette dalla legge contro le interferenze illegali. L'articolo 22 s'ispira all'articolo 17 del Patto ONU II e all'articolo 12 UDHR.

Queste regolamentazioni sulla protezione della sfera privata sono state concretizzate per la situazione delle persone con disabilità in vista della protezione contro le interferenze in altre forme di comunicazione, dal momento che la protezione della sfera privata si applica indipendentemente dal luogo di residenza o dalla sistemazione delle persone con disabilità. A titolo complementare, il paragrafo 2 stabilisce che gli Stati parte sono tenuti a tutelare il carattere confidenziale delle informazioni personali nonché di quelle relative alla salute e alla riabilitazione delle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri.

Secondo il diritto svizzero vigente, la protezione della sfera privata è integralmente garantita a livello costituzionale dall'articolo 13 Cost. A livello penale, il bene giuridico dell'onore è protetto dagli articoli 173–178 CP e l'ambito della sfera personale e segreta dagli articoli 179–179^{novies} CP.

Art. 23   Rispetto del domicilio e della famiglia

Per esperienza, i pregiudizi, comprese le teorie eugeniche, influenzano la relazione con la tematica del matrimonio e della vita familiare delle persone con disabilità. Divieti di matrimonio, impedimento di contatti sessuali, sterilizzazioni forzate nonché la separazione dei figli dai genitori sono pratiche tuttora ampiamente diffuse.

L'articolo 23 interviene obbligando gli Stati parte ad adottare misure efficaci e adeguate per eliminare le discriminazioni nei confronti delle persone con disabilità in tutto ciò che attiene al matrimonio, alla famiglia, alla paternità e alle relazioni personali. Lo scopo è di garantire alle persone con disabilità la possibilità di esercitare i diritti menzionati all'articolo 23 su base di uguaglianza con gli altri.

La lettera a del paragrafo 1 protegge il diritto delle persone con disabilità di sposarsi e fondare una famiglia. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui al paragrafo 2 dell'articolo 23 del Patto ONU II e al numero 1 dell'articolo 16 UDHR. La lettera b del paragrafo 1 protegge il diritto delle persone con disabilità di decidere liberamente e responsabilmente se, quando e quanti figli avere. La realizzazione di questa libertà di decisione presuppone il diritto di accesso a informazioni adeguate all'età. Devono essere forniti i mezzi necessari per eserci-

tare tali diritti. Secondo la lettera c del paragrafo 1, gli Stati parte garantiscono che le persone con disabilità, inclusi i fanciulli, conservino la loro fertilità su base di uguaglianza con gli altri. Inoltre secondo il paragrafo 2 devono essere garantiti i diritti e le responsabilità delle persone con disabilità nelle relazioni tra genitori e figli nell'ambito del diritto di famiglia, dando sempre la priorità all'interesse del fanciullo. In proposito la Convenzione menziona la tutela, la curatela, la custodia e l'adozione di fanciulli. Gli Stati parte forniscono un aiuto appropriato alle persone con disabilità nell'esercizio delle loro responsabilità di genitori. Il paragrafo 3 garantisce ai fanciulli con disabilità pari diritti per quanto riguarda la vita in famiglia. A tal fine gli Stati parte devono fornire tra l'altro informazioni, servizi e sostegni tempestivi per evitare la mancanza di cure o la segregazione di fanciulli. Il paragrafo 4 vieta che una disabilità del fanciullo o dei genitori sia usata quale motivo per separare un fanciullo dai propri genitori, a meno che le autorità competenti, soggette a verifica giurisdizionale, non decidano che tale separazione sia necessaria nell'interesse del fanciullo. Il paragrafo 5 enuncia il principio della cura all'interno della famiglia o in un contesto analogo: se i familiari stretti non sono in condizioni di prendersi cura del fanciullo, non bisogna tralasciare alcuno sforzo per assicurare una sistemazione alternativa all'interno della famiglia allargata e, ove ciò non sia possibile, all'interno della comunità in un contesto familiare.

In Svizzera secondo l'articolo 14 Cost., l'ordinamento statale assicura una protezione particolare del matrimonio e della famiglia. Fino al 1998 i malati mentali non potevano contrarre matrimonio;⁷⁹ dalla revisione del diritto matrimoniale le condizioni per la capacità al matrimonio sono la maggiore età e la capacità di discernimento.

Le lacune nella protezione contro le sterilizzazioni forzate, che fino agli anni 1980 hanno consentito interventi oggi ritenuti abusivi, sono state colmate con la legge del 17 dicembre 2004⁸⁰ sulle sterilizzazioni. La legge disciplina le condizioni a cui è ammesso un intervento medico volto a sopprimere la capacità riproduttiva di una persona. La sterilizzazione di persone permanentemente incapaci di discernimento è ammessa solo a titolo eccezionale e a severe condizioni; inoltre l'autorità tutoria deve avere rilasciato il suo consenso. La sterilizzazione può essere praticata su persone capaci di discernimento che hanno compiuto i 18 anni solo se sono state informate in maniera esauriente sull'intervento e vi hanno acconsentito liberamente e per iscritto.

Art. 24 Educazione

Il diritto all'educazione assume particolare rilievo nella Convenzione. Oltre ai fanciulli, esso riguarda anche gli adulti e mira a consentire alle persone con disabilità di vivere in modo autonomo, sviluppare il loro potenziale e partecipare alla società. L'articolo 24 mette l'accento su offerte educative equivalenti, che tengano conto dei bisogni particolari delle persone con disabilità e su un apprendimento comune da parte di persone con e senza disabilità. Come nelle corrispondenti garanzie del Patto ONU I (art. 13 par. 1 e 2 lett. a) e della CRC (art. 23, 28 par. 1 lett. a e 29 par. 1 lett. a), anche nella Convenzione nell'ambito del diritto delle persone con disabilità

⁷⁹ Cfr. in proposito il messaggio sulla revisione del Codice civile svizzero (stato civile, matrimonio, divorzio, filiazione, assistenza tra parenti, asili di famiglia, tutela e mediazione matrimoniale), FF 1996 I 1 segg., in particolare pag. 69.

⁸⁰ RS 211.111.1

all'educazione è riservata un'attenzione particolare al diritto a un'istruzione primaria gratuita libera e obbligatoria (cpv. 2 lett. a).

Nell'attuazione del diritto all'educazione, secondo la Convenzione gli Stati devono adottare misure adeguate (pedagogia, accessibilità, mezzi di comunicazione, agevolazioni, ecc.) per assicurare che:

- le persone con disabilità non siano escluse dal sistema d'istruzione generale a causa della disabilità (lett. a);
- i fanciulli con disabilità non siano esclusi dall'istruzione primaria gratuita libera e obbligatoria o dall'istruzione secondaria a causa della disabilità (lett. a).
- le persone con disabilità possano accedere a un'istruzione primaria e secondaria integrata, di qualità e libera, su base di uguaglianza con le altre persone, all'interno delle comunità in cui vivono (lett. b);
- si tenga conto dei bisogni personali (lett. c): in base al diritto svizzero, il fanciullo disabile ha già un diritto direttamente invocabile a un'istruzione primaria sufficiente, che corrisponda ai suoi bisogni particolari;
- le persone disabili beneficino del sostegno necessario nell'ambito del sistema educativo generale: l'obiettivo di questi sforzi deve essere di creare un'offerta educativa inclusiva, che offra le basi per uno sviluppo scolastico e sociale massimo/ottimale (*«consistent with the full goal of inclusion»*, lett. d ed e).

Il diritto all'educazione comprende sia obblighi direttamente applicabili che obblighi programmatici. È direttamente applicabile il divieto della discriminazione nell'ambito del godimento del diritto all'educazione (cpv. 1). Se lo Stato mette a disposizione offerte educative, deve fare in modo che l'accesso a tali offerte non sia discriminatorio e non può precluderne l'utilizzazione a nessuno per motivi discriminatori (cfr. art. 2 par. 3 e 4 ICRPD). Al di là di ciò, l'articolo 24 è tuttavia di natura sostanzialmente programmatica: concretizza i principi a cui deve orientarsi il sistema educativo affinché sia realizzato progressivamente il diritto delle persone con disabilità all'educazione e possano essere raggiunte le pari opportunità.

In Svizzera, il settore scolastico compete sostanzialmente ai Cantoni (art. 62 cpv. 1 Cost.). Nel disciplinare il settore scolastico di base i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra. Devono tuttavia garantire un'istruzione scolastica di base gratuita corrispondente alle capacità individuali e alla personalità dei bambini e degli adolescenti (art. 19 e 62 cpv. 2 Cost.) e rispettare il divieto di discriminazione di cui all'articolo 8 capoverso 2 Cost. L'insegnamento deve essere adeguato e ideale per il singolo nonché sufficiente per preparare adeguatamente gli allievi a una vita responsabile nella quotidianità moderna⁸¹.

Per la maggior parte dei fanciulli con bisogni educativi speciali sono adottate misure nell'ambito dell'educazione terapeutica minorile nel contesto familiare o delle scuole regolari durante la scuola dell'obbligo. Se queste misure si rivelano insufficienti o non più sufficienti, l'autorità scolastica competente può ordinare ulteriori misure – al termine di una procedura di accertamento standard volta a stabilire i bisogni individuali. Per coordinare questi processi, numerosi Cantoni hanno dato

⁸¹ Cfr. p. es. DTF 133 I 156 consid. 3.1 pag. 158 seg.; 129 I 35 consid. 7.3 pag. 38 seg.

vita a istituzioni specifiche. Secondo la prassi del Tribunale federale, la mancata iscrizione alle scuole regolari per via di una disabilità deve essere giustificata in modo qualificato. Il fattore determinante è sempre l'interesse del fanciullo disabile nell'ambito di quanto effettivamente possibile. Entro i limiti di questi principi, i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra.

Al di là del divieto di discriminazione applicabile direttamente, in base al diritto cantonale, all'articolo 8 capoverso 2 Cost. e all'articolo 20 capoverso 2 LDis la preferenza va alla scuola speciale integrata. I Cantoni provvedono infatti affinché i fanciulli e gli adolescenti disabili possano beneficiare di una scolarizzazione di base adeguata alle loro esigenze specifiche (art. 20 cpv. 1 LDis). Promuovono l'integrazione dei fanciulli e degli adolescenti disabili nelle scuole regolari mediante forme di scolarizzazione adeguate, nel limite del possibile e per il bene dei fanciulli e degli adolescenti disabili (art. 20 cpv. 2 LDis). Rendono segnatamente possibile ai fanciulli e agli adolescenti che hanno difficoltà di percezione o di articolazione, e alle persone loro particolarmente vicine, l'apprendimento di una tecnica di comunicazione adeguata alla disabilità (art. 20 cpv. 3 LDis). Questa disposizione concretizza i principi di cui agli articoli 19 e 62 capoverso 3 Cost., ma non va molto più in là.

Come già rilevato, nell'organizzare la scuola i Cantoni beneficiano di un ampio margine di manovra⁸². Ciò vale anche per le scuole speciali. Il diritto costituzionale contempla un'offerta formativa *adeguata* e, per esperienza, *sufficiente* in scuole pubbliche. Oggi la maggior parte dei Cantoni tiene conto degli obiettivi della LDis mediante un'integrazione dei bambini e degli adolescenti disabili nelle scuole regolari accompagnata da misure di sostegno adeguate, in modo tale da agevolare i contatti con altri coetanei. Considerando le capacità prestazionali dello Stato non si può pretendere un ulteriore grado di assistenza individuale, seppure in teoria sempre possibile, come rileva il Tribunale federale nella sua giurisprudenza costante⁸³.

Il Consiglio federale ritiene che, nell'ambito della scuola dell'obbligo, la Convenzione non chieda ai Cantoni più delle garanzie della Costituzione menzionate e dell'articolo 20 LDis: anche la Convenzione mira infatti innanzitutto all'integrazione dei fanciulli disabili, il che non significa però che non si debba più rispondere agli interessi specifici del singolo nell'ambito di una scuola speciale. Nel quadro dei principi menzionati, i fanciulli disabili che hanno bisogno di un'infrastruttura scolastica speciale hanno anche diritto a tale infrastruttura. L'elemento centrale è l'interesse del fanciullo. Dai lavori preparatori relativi ai progetti di convenzione emerge che la lettera b del paragrafo 2 dell'articolo 24 non mira a creare alcun *obbligo* di frequentare le scuole regolari, se questo è incompatibile con i bisogni del fanciullo. La Convenzione, così come l'articolo 28 CRC, non sancisce neanche alcun diritto assoluto dei genitori di scegliere la forma scolastica per i propri figli; la scelta dei genitori è inoltre subordinata all'interesse del figlio (art. 3 CRC).

In numerosi Cantoni, da alcuni anni i fanciulli con disabilità sono integrati nelle scuole regolari, se possono essere accompagnati mediante un sostegno pedagogico speciale corrispondente ai loro bisogni. Nell'ottobre 2007, l'assemblea plenaria della CDPE ha adottato un nuovo Accordo intercantonale sulla collaborazione nel settore della pedagogia speciale (Concordato sulla pedagogia speciale), con cui è stata

⁸² DTF **133** I 156 consid. 3.1 pag. 158 seg.; **130** I 352 consid. 3.2 pag. 354.

⁸³ Sentenza 2C_971/2011 del 13 aprile 2012, consid. 3.2, consid. 4.6.2; DTF **130** I 352 consid. 3.3 pag. 354 seg.; **129** I 12 consid. 6.4 pag. 20.

elaborata per la prima volta una cornice nazionale per le principali misure nell'ambito della pedagogia speciale. I principi fondamentali del concordato sono i seguenti:

- la pedagogia speciale è parte del mandato pubblico in materia di educazione;
- tutti i fanciulli e i giovani residenti in Svizzera (dalla nascita fino al compimento dei 20 anni) con bisogni educativi speciali hanno diritto ad avvalersi di adeguate misure pedagogiche speciali;
- viene meno la differenza tra i soggetti assicurati AI e quelli non assicurati;
- nei limiti del possibile, nell'ambito della pedagogia speciale le soluzioni integrative sono da preferire a quelle di separazione – nel rispetto della proporzionalità – conformemente alla LDis;
- come per la scuola dell'obbligo, è garantito il diritto al servizio gratuito;
- le persone a cui è affidata l'educazione vengono coinvolte nel processo di definizione delle misure.

Il concordato definisce l'offerta di base della pedagogia speciale che ogni Cantone aderente all'accordo deve offrire autonomamente o in collaborazione con altri Cantoni. Questa offerta include da un lato l'orientamento e il supporto, l'istruzione precoce di natura pedagogico-terapeutica, la logopedia e la psicomotricità e dall'altro interventi di pedagogia speciale all'interno della scuola ordinaria o della scuola speciale. A queste misure si aggiunge eventualmente la possibilità di un servizio di assistenza all'interno di strutture diurne o di un collocamento stazionario all'interno di un istituto pedagogico speciale. I Cantoni organizzano inoltre i trasporti necessari e si assumono i costi per quei fanciulli che, a causa della loro disabilità, non riescono ad affrontare autonomamente il tragitto per recarsi a scuola o al centro terapeutico. Questa offerta di prestazioni corrisponde alle disposizioni della Convenzione.

Anche nell'ambito della scuola postobbligatoria nonché nella formazione professionale, in base alla situazione giuridica vigente in Svizzera vi è l'obbligo di consentire l'accesso alle infrastrutture scolastiche e di garantire l'adeguamento ai bisogni speciali delle persone con disabilità (in particolare art. 8 cpv. 2 Cost. nonché, per le offerte di formazione della Confederazione, art. 2 cpv. 5 e 3 lett. f LDis). Anche qui possono essere pretesi adattamenti ai bisogni delle persone con disabilità (p. es. art. 2 cpv. 5 LDis nonché in generale la sentenza del Tribunale federale 2D_7/2011 (2011) consid. 3.2.). Tutto ciò corrisponde al paragrafo 5 dell'articolo 24 ICRPD.

A livello federale, nel settore della formazione professionale la legge del 13 dicembre 2002⁸⁴ sulla formazione professionale (LFPr) e la corrispondente ordinanza del 19 novembre 2003⁸⁵ sulla formazione professionale (OFPr) prevedono varie misure che consentono alle persone con disabilità di accedere alla formazione professionale, come i corsi di recupero, il prolungamento del periodo di tirocinio, il sostegno individuale speciale e agevolazioni per le prove d'esame (art. 18 LFPr e art. 35 OFPr). Inoltre, grazie alle formazioni professionali di base biennali, esse possono accedere a un'offerta formativa che rilascia qualifiche professionali più semplici. Questa offerta formativa tiene conto delle condizioni individuali delle persone in formazione attraverso soluzioni particolarmente differenziate e una didattica adeguata (art. 10 OFPr). L'orientamento professionale, negli studi e nella carriera deve tenere conto delle esigenze specifiche dei disabili (art. 57 OFPr). Non da ultimo

⁸⁴ RS 412.10

⁸⁵ RS 412.101

anche l'assicurazione per l'invalidità prevede misure in materia di formazione professionale: le persone che non hanno ancora esercitato alcuna attività lucrativa e che a cagione della loro invalidità incontrano notevoli spese suppletive per la prima formazione professionale hanno diritto alla rifusione di tali spese, se tale formazione si confà alle loro attitudini. L'assicurazione per l'invalidità sostiene inoltre un perfezionamento o una riconversione professionale se tali misure sono idonee e adeguate e grazie a esse la capacità al guadagno può essere presumibilmente conservata o migliorata (art. 16 e 17 LAI).

Gli obiettivi di base delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, in particolare le pari opportunità, l'interesse del fanciullo e l'integrazione, riservano un'attenzione particolare all'equiparazione dei disabili. Con l'attuazione della NPC e delle nuove disposizioni costituzionali sulla formazione, ampie porzioni del settore della formazione sono in profonda trasformazione, anche e soprattutto a livello cantonale; questa nuova situazione offre l'opportunità di ripensare i sistemi, creare strutture integrative e migliorare il coordinamento, affrontando così anche la realizzazione progressiva del sistema educativo inclusivo previsto dalla Convenzione.

Art. 25 Salute

All'articolo 25 gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni sulla base della disabilità. Gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate per garantire alle persone con disabilità l'accesso a servizi sanitari, inclusi i servizi di riabilitazione, che tengano conto dei bisogni distinti di uomini e donne. Alle lettere a–f la Convenzione enumera misure da adottare a titolo esemplificativo. Gli Stati parte forniscono alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili equivalenti a quelli forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione. Inoltre forniscono alle persone con disabilità i servizi sanitari di cui hanno bisogno proprio per via delle loro disabilità, compresi i servizi di diagnosi precoce e d'intervento d'urgenza, e i servizi destinati a ridurre al minimo e a prevenire ulteriori disabilità, segnatamente tra i fanciulli e gli anziani. I servizi sanitari devono essere forniti alle persone con disabilità il più vicino possibile alle proprie comunità, anche nelle aree rurali. Gli specialisti sanitari devono prestare alle persone con disabilità cure della medesima qualità di quelle fornite agli altri, in particolare ottenendo il consenso libero e informato della persona con disabilità coinvolta. Gli Stati parte vietano la discriminazione delle persone con disabilità nell'ambito delle assicurazioni per malattia o sulla vita. Prevedono inoltre il rifiuto discriminatorio di assistenza medica o di prestazione di cure e servizi sanitari o di cibo e liquidi in ragione della disabilità.

Queste regolamentazioni riprendono e ribadiscono le regolamentazioni di cui all'articolo 12 del Patto ONU I, all'articolo 24 CRC e all'articolo 12 CEDAW. Dall'articolo 41 capoverso 1 lettera b Cost. scaturisce che, a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private, la Confederazione e i Cantoni si adoperano affinché ognuno fruisca delle cure necessarie alla sua salute.

In generale, già la LDis impone l'accesso non discriminatorio, senza svantaggi, ai servizi offerti, compresi quelli nel settore della sanità. In virtù della ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, l'obbligo di fornire le prestazioni sanitarie senza discriminazioni si limita tuttavia alla relazione tra la Confederazione

e i privati, mentre i Cantoni e i Comuni hanno tale obbligo secondo l'articolo 8 capoverso 2 Cost.

A livello legislativo, la legge federale del 18 marzo 1994⁸⁶ sull'assicurazione malattie (LAMal) stabilisce che l'intera popolazione residente in Svizzera sia obbligata ad assicurarsi nell'ambito dell'assicurazione malattie per le cure medico-sanitarie definite nella legge (in particolare le cure ambulatoriali e ospedaliere). Inoltre, a livello della Confederazione l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) in collaborazione con servizi federali, Cantoni e altri partner in Svizzera e all'estero si adopera per l'ulteriore sviluppo, la supervisione, l'attuazione e la valutazione di una politica sanitaria svizzera coerente contribuendo così alla realizzazione delle disposizioni di cui all'articolo 25 ICRPD (p. es. in materia di diagnosi precoce e intervento d'urgenza su bambini e adolescenti a rischio, in particolare nell'ambito delle dipendenze).

Art. 26 Abilitazione e riabilitazione

L'articolo 26 obbliga gli Stati parte a organizzare, rafforzare e sviluppare servizi e programmi complessivi per l'abilitazione e la riabilitazione, in particolare nei settori della sanità, dell'occupazione, dell'educazione e dei servizi sociali. Le persone con disabilità devono poter ottenere e conservare la massima autonomia, nel senso di autodeterminazione, le piene facoltà fisiche, mentali, sociali e professionali nonché il pieno inserimento e partecipazione in tutti gli ambiti della vita. Questo obiettivo deve essere promosso anche con il sostegno di altre persone con disabilità (*peer support*). Le prestazioni e i programmi devono avere inizio nelle fasi più precoci possibili ed essere basati su una valutazione multidisciplinare dei bisogni e delle abilità di ciascuno. Le prestazioni e i programmi devono inoltre facilitare la partecipazione e l'integrazione nella società, essere messi a disposizione delle persone con disabilità il più vicino possibili alle proprie comunità e fondarsi sul carattere volontario. Gli Stati parte promuovono lo sviluppo della formazione iniziale e permanente per i professionisti e per il personale che lavora nei servizi di abilitazione e riabilitazione. Gli Stati parte promuovono inoltre l'offerta, la conoscenza e l'utilizzo di tecnologie e strumenti di sostegno destinati alle persone con disabilità.

Nel diritto svizzero, in questo contesto possono essere segnalate le varie prestazioni delle assicurazioni sociali, tra l'altro ultimamente orientate maggiormente verso l'integrazione delle persone con disabilità. L'assicurazione contro la disoccupazione, in particolare, propone misure concernenti il mercato del lavoro volte proprio a favorire l'integrazione professionale degli assicurati difficili da collocare. Con la quinta e la sesta revisione della LAI, l'assicurazione per l'invalidità ha rafforzato ulteriormente il suo orientamento all'integrazione: sono previste misure per evitare, ridurre o eliminare l'invalidità in base al principio *priorità dell'integrazione sulla rendita*. I beneficiari di una rendita AI devono inoltre essere progressivamente guidati verso il mercato del lavoro primario (*integrazione invece della rendita*).

Art. 27 Lavoro e occupazione

Il diritto al lavoro e all'occupazione sancito all'articolo 27 deve garantire alle persone con disabilità un *accesso non discriminatorio* al mercato del lavoro, in modo tale da assicurare la loro esistenza economica, proteggerle dalla povertà, evitare loro

⁸⁶ RS 832.10

la dipendenza economica e consentire loro di far valere i propri diritti della personalità. Questo diritto comprende la possibilità di potersi mantenere attraverso un lavoro scelto o accettato liberamente. Prendendo appropriate iniziative (*appropriate steps*), anche attraverso misure legislative, gli Stati parte devono garantire e favorire l'esercizio del diritto al lavoro. Gli Stati parte riconoscono così il diritto fondamentale delle persone con disabilità all'*accesso al lavoro* su base di *uguaglianza* con gli altri. Questa normativa riprende le disposizioni di cui al paragrafo 1 dell'articolo 6 del Patto ONU I, all'articolo 11 CEDAW e al numero 1 dell'articolo 23 UDHR e le ribadisce per le persone con disabilità. L'articolo 27 non contempla di per sé il diritto a un posto di lavoro.

Nelle lettere a–k del paragrafo 1, la Convenzione contiene un catalogo non esaustivo di possibili misure degli Stati parte nell'ambito della vita lavorativa. Molte di queste misure riprendono disposizioni di altri trattati fondamentali sui diritti dell'uomo e le ribadiscono per le persone con disabilità.

- *Divieto di discriminazione*: la lettera a contiene un divieto generale di discriminazione delle persone con disabilità per tutto ciò che concerne l'occupazione e la professione.
- *Condizioni di lavoro*: gli Stati parte sono esortati a proteggere i diritti sul posto di lavoro delle persone con disabilità (obbligo di protezione). Tra di essi figurano condizioni lavorative eque e favorevoli, comprese la stessa remunerazione per un lavoro di pari valore nonché condizioni di lavoro sicure e salubri (lett. b). A complemento delle lettere a e b dell'articolo 7 del Patto ONU I e dei numeri 1 e 2 dell'articolo 23 UDHR, qui l'ICRPD menziona la tematica delle pari opportunità nonché la protezione da molestie e le procedure di composizione delle controversie. Le persone con disabilità devono inoltre essere in grado di esercitare i propri diritti di lavoratori e sindacali su base di uguaglianza con gli altri (lett. c; cfr. art. 8 del Patto ONU I e art. 23 n. 4 UDHR).
- *Accomodamento ragionevole*: gli Stati parte devono adottare misure legislative e di altra natura per garantire che alle persone con disabilità siano forniti accomodamenti ragionevoli sul posto di lavoro (lett. i).
- La Convenzione contiene varie disposizioni concernenti la *promozione dell'attività lavorativa*: devono essere promossi ad esempio l'accesso all'orientamento, ai servizi per l'impiego e alla formazione professionale (lett. d; cfr. art. 6 par. 2 del Patto ONU I), le possibilità per esercitare un'attività lavorativa indipendente e dipendente (lett. e ed f) e l'occupazione nel settore pubblico e privato (lett. g e h). Devono inoltre essere favoriti l'acquisizione di esperienze lavorative (lett. j), la riabilitazione professionale, il mantenimento del posto di lavoro e il reinserimento nel lavoro (lett. k).

Il paragrafo 2 chiede agli Stati di assicurare che le persone con disabilità non siano tenute in schiavitù o in stato di servitù e siano protette, su base di uguaglianza con gli altri, dal lavoro forzato o coatto. Questa prescrizione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 8 del Patto ONU II, all'articolo 6 del Patto ONU I e all'articolo 4 UDHR. In questo contesto assume rilievo anche la Convenzione

n. 29 del 28 giugno 1930⁸⁷ concernente il lavoro forzato od obbligatorio dell'Organizzazione internazionale del lavoro, ratificata dalla Svizzera.

Per quanto riguarda l'integrazione professionale delle persone con disabilità, la Svizzera punta prioritariamente e con successo, anche nel raffronto internazionale, sul mantenimento e sulla promozione della competitività individuale sul mercato del lavoro nonché su una serie di misure, ampliata proprio negli ultimi anni. L'assicurazione per l'invalidità è infatti stata sottoposta recentemente a due riforme destinate principalmente a mettere in pratica il principio «priorità dell'integrazione sulla rendita», alla base di questa assicurazione; la quinta revisione della LAI⁸⁸ ha introdotto da un lato misure volte al riconoscimento e all'intervento precoce, che offrono agli assicurati e ai loro datori di lavoro un sostegno rapido, non burocratico e professionale in materia di mantenimento del posto di lavoro, riabilitazione e reinserimento, e dall'altro misure di reinserimento, che permettono agli assicurati che non possono ancora rientrare nel mercato del lavoro ordinario a causa della limitazione notevole delle loro capacità, di allenare nuovamente la socializzazione di base e prepararsi alla successiva riabilitazione professionale. La prima parte della sesta revisione della LAI (revisione 6a)⁸⁹ ha posto l'accento sulla riabilitazione professionale dei beneficiari di rendite d'invalidità. L'assicurazione contro la disoccupazione e l'assicurazione contro gli infortuni offrono tra l'altro anche un catalogo di misure che permettono agli assicurati di accrescere le loro opportunità d'integrazione e reintegrazione sul mercato del lavoro. Infine sia l'assicurazione contro gli infortuni che l'assicurazione per l'invalidità o l'assicurazione malattie prevedono l'assegnazione di mezzi ausiliari e/o l'adattamento del posto di lavoro, contribuendo così a favorire l'occupazione delle persone disabili.

Questa via dell'integrazione professionale è completata da un lato dal diritto sui disabili, che migliorando le condizioni quadro generali (accessibilità, uso dei mezzi pubblici) mira anche ad agevolare l'esercizio di una professione, e dall'altro da disposizioni della *legge sulle scuole universitarie professionali* e della *legge sulla formazione professionale*, a loro volta destinate a promuovere l'integrazione professionale e le possibilità occupazionali, come chiede la *Convenzione*.

In Svizzera la protezione dalla discriminazione è meno pronunciata nel raffronto internazionale. L'articolo 8 capoverso 2 Cost. è applicabile ai rapporti di lavoro statali e, mediante l'obbligo di cui all'articolo 35 capoverso 1 Cost. di rispettare i diritti fondamentali nell'intero ordinamento giuridico, indirettamente anche ai rapporti tra privati. A differenza della legge sulla parità dei sessi (LPar), la LDis non sancisce tuttavia alcun divieto di discriminazione specifico in materia di occupazione e professione. Occorre inoltre tener presente che sottostanno alla LDis unicamente i rapporti di lavoro secondo la legge sul personale federale, mentre il settore dei rapporti di lavoro privati nonché di quelli dei Cantoni e dei Comuni sono esclusi.

Anche il diritto del contratto di lavoro non prevede alcuna protezione esplicita dalle discriminazioni fondate sulla disabilità. Tra le disposizioni vincolanti nel diritto del lavoro vi è tuttavia l'obbligo del datore di lavoro di proteggere la *personalità* dei lavoratori (art. 328 cpv. 1 CO). I datori di lavoro sono tenuti a proteggere la personalità di ogni lavoratore a titolo preventivo e attuale e a impedire, nell'ambito del rapporto di lavoro, ingerenze in tal senso da parte di superiori, collaboratori o terzi

⁸⁷ RS 0.822.713.9

⁸⁸ Entrata in vigore il 1° gennaio 2008.

⁸⁹ Entrata in vigore il 1° gennaio 2012.

(clienti, fornitori). Tra i beni della personalità rientrano in particolare la vita e la salute, l'integrità fisica e psichica, l'onore personale e professionale, la posizione e la reputazione nell'azienda, la sfera privata, la libertà di espressione e la libertà di organizzazione sindacale. Il datore di lavoro ha l'obbligo di impedire e combattere i comportamenti lesivi, sprezzanti ed emarginanti nei confronti delle persone con disabilità.

Il diritto del contratto di lavoro vigente protegge quindi le persone con disabilità nei rapporti di lavoro privati, da un lato mediante l'obbligo di tutela del datore di lavoro di cui all'articolo 328 CO, da cui scaturisce anche un obbligo di parità e, dall'altro mediante la protezione dalla disdetta abusiva a causa di una disabilità di cui all'articolo 336 capoverso 1 lettera a CO. Il diritto ottempera le disposizioni della lettera a del paragrafo 1 dell'articolo 27 della Convenzione nella misura in cui i lavoratori con disabilità sono protetti puntualmente dalla discriminazione nei confronti dei datori di lavoro privati. In particolare il diritto del contratto di lavoro non protegge dalla discriminazione nell'ambito dell'assunzione, e cioè dell'accesso al mercato del lavoro. In questo settore si presta piuttosto particolare attenzione all'autonomia o alla libertà contrattuale delle parti, una componente essenziale della libertà personale⁹⁰: 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. In caso di mancata assunzione, secondo il diritto vigente l'interessato ha diritto unicamente a una motivazione scritta.

Come ha già rilevato il Consiglio federale nel rapporto esplicativo per la procedura di consultazione (n. 3.2.27) e come sostenuto in parte anche nella dottrina svizzera⁹¹, è vero che le regolamentazioni attuali in materia di rapporti di lavoro privati, segnatamente l'assenza di una protezione dalla discriminazione nell'ambito dell'assunzione, non corrisponde ancora in tutti i punti alle disposizioni precise della Convenzione. Il Consiglio federale ritiene tuttavia che la regolamentazione vigente garantisca una protezione sufficiente dalla discriminazione conformemente alla Convenzione. Il Consiglio federale difende questa posizione anche nel primo rapporto della Svizzera e nella sua presentazione davanti all'organo competente (cfr. il commento agli art. 35 e 36 ICRPD).

La legge del 13 marzo 1964⁹² sul lavoro e l'ordinanza 3 del 18 agosto 1993⁹³ concernente la legge sul lavoro garantiscono i requisiti previsti all'articolo 27 ICRPD relativi a condizioni di lavoro sicure e salubri. Non sono per contro previste disposizioni specifiche sull'«accomodamento ragionevole» sul posto di lavoro, con cui i datori di lavoro debbano tener conto dei bisogni e dei rischi specifici delle persone con disabilità. Un contributo al miglioramento delle condizioni di lavoro giunge inoltre dalle assicurazioni sociali (p. es. l'assicurazione contro gli infortuni). Il Consiglio federale ritiene che una precisazione di questo «accomodamento ragionevole» sia superflua dal momento che le misure da adottare devono riferirsi alla persona concreta per tutti i lavoratori.

⁹⁰ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pag. 1589.

⁹¹ Kälin et al., Gutachten (Fn. 20), pag. 127; Kurt Pärli, Vertragsfreiheit, Gleichbehandlung und Diskriminierung im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis, Berna 2009, pag. 179.

⁹² RS **822.11**

⁹³ RS **822.113**

Dalla Convenzione non scaturisce alcun obbligo di introdurre quote che costringano le imprese private a riservare una determinata percentuale di posti di lavoro a persone con disabilità. Ciò rispecchia l'ordinamento giuridico svizzero e la convinzione politica espressa dal Consiglio nazionale, l'ultima volta il 16 dicembre 2010 nell'ambito della sesta revisione dell'AI, con il chiaro rifiuto di quote del genere⁹⁴.

Art. 28   Adeguate livelli di vita e protezione sociale

Al paragrafo 1 gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità e alle loro famiglie il diritto a un livello di vita adeguato e al miglioramento continuo delle loro condizioni di vita. Gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate per realizzare questo diritto. Queste regolamentazioni riprendono e ribadiscono le regolamentazioni di cui al paragrafo 1 dell'articolo 11 del Patto ONU I e al numero 1 dell'articolo 25 UDHR.

Al paragrafo 2 gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto alla protezione sociale. Questa prescrizione si fonda sull'articolo 9 del Patto ONU I e sull'articolo 22 UDHR. Il paragrafo 2 obbliga gli Stati parte ad adottare misure adeguate per tutelare e promuovere il diritto alla protezione sociale. A tal fine le lettere a–e del paragrafo 2 enumerano, a titolo esemplificativo, misure che mirano innanzitutto ad assicurare un accesso non discriminatorio a prestazioni e programmi. Secondo la lettera a devono così essere garantiti l'accesso ai servizi di acqua salubre e l'accesso a servizi e altri tipi di assistenza per i bisogni derivanti dalla disabilità, che siano appropriati e a costi accessibili. Secondo la lettera b deve essere garantito l'accesso delle persone con disabilità, in particolare delle donne e delle fanciulle nonché delle persone anziane con disabilità, ai programmi di protezione sociale e di riduzione della povertà. Alle persone con disabilità e alle loro famiglie che vivono in situazioni di povertà deve essere garantito, secondo la lettera c, l'accesso all'aiuto pubblico per sostenere le spese collegate alle disabilità, compresi una formazione, orientamento, sostegno finanziario e assistenza temporanea. Secondo la lettera d alle persone con disabilità deve essere garantito l'accesso ai programmi di alloggio sociale. L'accesso alle prestazioni e ai programmi pensionistici deve essere garantito secondo la lettera e.

L'articolo 12 Cost. garantisce a chiunque sia nel bisogno e non sia in grado di provvedere a se stesso il diritto di essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa. Un contributo determinante per assicurare un livello di vita adeguato è fornito soprattutto dalle prestazioni delle assicurazioni sociali (assicurazioni per la vecchiaia, i superstiti, assicurazione per l'invalidità, previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, assicurazione malattie, assicurazione contro gli infortuni, indennità di perdita di guadagno in caso di maternità, assicurazione contro la disoccupazione e assegni familiari). Le prestazioni complementari alle assicurazioni per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità e all'assicurazione malattie obbligatoria, con cui sono concesse agli assicurati a basso reddito riduzioni dei premi grazie a sussidi statali, svolgono un ruolo importante soprattutto per le economie domestiche a basso reddito⁹⁵. Le persone che non hanno

⁹⁴ Boll. Uff. CN **2010** 2090

⁹⁵ Cfr. anche la «Strategia nazionale di lotta alla povertà», adottata dal Consiglio federale il 31 marzo 2010 in adempimento della mozione 06.3001 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N). Consultabile all'indirizzo: www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=it

diritto alle prestazioni delle assicurazioni sociali o che percepiscono dalle assicurazioni sociali prestazioni insufficienti possono beneficiare delle prestazioni dell'aiuto sociale.

Art. 29 Partecipazione alla vita politica e pubblica

Secondo l'articolo 29 gli Stati parte garantiscono alle persone con disabilità il godimento dei diritti politici e la possibilità di esercitarli su base di uguaglianza con gli altri. Gli Stati parte sono inoltre tenuti a garantire che le persone con disabilità possano partecipare alla vita politica e pubblica su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione si rifà all'articolo 25 del Patto ONU II e all'articolo 19 UDHR. L'articolo 29 concretizza l'elettorato attivo rilevando che le procedure, le strutture e i materiali elettorali devono essere appropriati, accessibili e di facile comprensione e utilizzo. Nell'ambito delle votazioni gli Stati parte devono autorizzare le persone con disabilità, ove necessario, su loro richiesta, a farsi assistere da una persona di loro scelta per votare. L'elettorato passivo deve essere tutelato agevolando, ove appropriato, il ricorso a tecnologie nuove e di supporto per svolgere una carica. Secondo la lettera b gli Stati parte devono promuovere attivamente un ambiente in cui le persone con disabilità possano partecipare alla conduzione degli affari pubblici, su base di uguaglianza con gli altri, e incoraggiare la loro partecipazione alla vita pubblica, in particolare attraverso la partecipazione a organizzazioni non governative e partiti nonché la costituzione di organizzazioni di persone con disabilità e l'adesione alle stesse⁹⁶.

L'articolo 136 Cost. stabilisce che i diritti politici in materia federale spettano a tutte le persone di cittadinanza svizzera che hanno compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non siano interdette per infermità o debolezza mentali. Con il nuovo diritto della protezione degli adulti è entrata in vigore una modifica della legge federale del 17 dicembre 1976⁹⁷ sui diritti politici (LDP), che limita la portata dell'esclusione dai diritti politici di cui all'articolo 136 alle persone sottoposte a curatela generale a causa di una durevole incapacità di discernimento (art. 398 CC) o rappresentate da una persona a cui è stato conferito un mandato precauzionale (art. 363 CC). Varie disposizioni garantiscono che le persone con disabilità possano effettivamente esercitare i loro diritti politici. L'articolo 5 LDP prevede ad esempio che gli aventi diritto di voto incapaci di scrivere possano far riempire la scheda secondo le loro istruzioni da un avente diritto di voto di loro scelta. Altre agevolazioni risultano dalla votazione per corrispondenza e in particolare dal progetto *Vote électronique*, l'espressione del voto via Internet, che promette facilitazioni in particolare per i cittadini ipovedenti. Inoltre già oggi nei Cantoni sono praticate varie forme di consegna del materiale di voto in vari formati. In Svizzera il coinvolgimento nel processo politico delle organizzazioni di e per persone con disabilità è garantito⁹⁸.

⁹⁶ In merito all'importanza della partecipazione alla vita politica cfr. p. es. Agenzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea, *Le droit à la participation politique des personnes souffrant de troubles mentaux et des personnes handicapées mentales*, Vienna 2011; Deutsches Institut für Menschenrechte, *Gleiches Wahlrecht für alle?*, Berlin 2011; Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities, Ginevra 2011.

⁹⁷ RS 161.1

⁹⁸ Cfr. anche art. 27a-27q dell'ordinanza del 24 maggio 1978 sui diritti politici (RS 161.11).

Art. 30 Partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi ed allo sport

L'articolo 30 è dedicato alla partecipazione delle persone con disabilità alla cultura, alle attività ricreative e agli svaghi. La Convenzione obbliga gli Stati parte ad adottare misure per consentire alle persone con disabilità l'accesso a programmi televisivi, film, spettacoli teatrali e altre attività culturali e a offrire in alcuni settori formati adattati. Per *accessible format* s'intendono trasmissioni e rappresentazioni percettibili anche alle persone con disabilità (in particolare con disabilità sensoriali). Dal testo della Convenzione non emerge chiaramente se queste offerte debbano essere garantite sull'intero territorio e per persone con le più svariate forme di disabilità.

Al paragrafo 1 gli Stati parte riconoscono alle persone con disabilità il diritto di partecipare alla vita culturale, su base di uguaglianza con gli altri. Questa regolamentazione riprende e ribadisce le regolamentazioni di cui all'articolo 15 del Patto ONU I e all'articolo 27 UDHR. Per realizzare tale diritto, gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate, che garantiscano l'accesso a prodotti culturali in formati accessibili, l'accesso a programmi televisivi, film, spettacoli teatrali e altre attività culturali in formati accessibili nonché l'accesso a luoghi di attività o servizi culturali.

Secondo il paragrafo 2 gli Stati parte sono tenuti ad adottare misure adeguate per consentire alle persone con disabilità di sviluppare e realizzare il loro potenziale creativo, artistico e intellettuale.

Secondo il paragrafo 3, gli Stati parte prendono tutte le misure appropriate per assicurare che le norme che tutelano i diritti della proprietà intellettuale non costituiscano una barriera irragionevole e discriminatoria all'accesso da parte delle persone con disabilità ai materiali culturali (cfr. anche art. 24c della legge federale del 9 ottobre 1992⁹⁹ sul diritto d'autore).

Secondo il paragrafo 4, le persone con disabilità hanno diritto, su base di uguaglianza con gli altri, al riconoscimento e al sostegno della loro specifica unità culturale e linguistica, compresi la lingua dei segni e la cultura dei non udenti.

Il paragrafo 5 obbliga gli Stati parte ad adottare misure adeguate per consentire alle persone con disabilità di partecipare su base di uguaglianza con gli altri alle attività ricreative, agli svaghi e allo sport. Le misure adeguate mirano alla promozione in vari settori. Tra di essi figurano la partecipazione alle attività sportive ordinarie, la possibilità di organizzare attività sportive e ricreative specifiche per le persone con disabilità su base di uguaglianza con gli altri, la garanzia dell'accesso a luoghi che ospitano attività sportive, ricreative e turistiche e dell'accesso a servizi forniti da coloro che sono impegnati nell'organizzazione di attività ricreative, turistiche, di svago e sportive nonché la garanzia che i fanciulli con disabilità possano partecipare, su base di uguaglianza con gli altri fanciulli, alle attività ludiche e ricreative, agli svaghi e allo sport.

La possibilità di partecipare alla vita culturale autonomamente e su base di uguaglianza con gli altri rappresenta una premessa fondamentale per lo sviluppo della personalità e per un'interazione interpersonale attiva e animata. Come la Convenzione, anche il diritto svizzero sui disabili attribuisce quindi grande importanza alla

⁹⁹ RS 231.1

partecipazione culturale. In generale, le disposizioni della LDis relative all'accessibilità dello spazio pubblico e al ricorso ai servizi destinati al pubblico creano presupposti fondamentali garantendo che le infrastrutture, le offerte e i luoghi culturali, sportivi e turistici siano aperti anche alle persone con disabilità (cfr. anche il commento all'art. 9). A livello federale, l'accessibilità delle offerte radiotelevisive per le persone con disabilità sensoriali è stata disciplinata espressamente anche nella legge federale sulla radiotelevisione¹⁰⁰.

Come mostra l'attuale programma tematico dell'UFPD sono inoltre in corso iniziative e misure volte a promuovere la partecipazione di persone con disabilità alla vita culturale nei più svariati settori.

3.4 Misure e strutture di attuazione della Convenzione (art. 31–40)

Art. 31   Statistiche e raccolta dei dati

Secondo l'articolo 31 gli Stati parte s'impegnano a raccogliere informazioni appropriate, compresi dati statistici e risultati di ricerche. La raccolta di dati deve permettere di formulare e attuare politiche allo scopo di dare attuazione alla Convenzione. Lo scopo della rilevazione e dell'utilizzazione deve essere quello di valutare l'attuazione degli obblighi derivanti dalla Convenzione e identificare gli ostacoli all'esercizio dei diritti da parte delle persone con disabilità. La raccolta e la conservazione dei dati devono essere coerenti con le garanzie stabilite per legge, le norme accettate a livello internazionale per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e i principi etici che regolano la raccolta e l'utilizzazione di dati statistici. Le statistiche devono essere diffuse e rese accessibili alle persone con disabilità.

Le basi giuridiche di una statistica della parità delle persone con disabilità figurano espressamente all'articolo 3 capoverso 2 lettera d della legge del 9 ottobre 1992¹⁰¹ sulla statistica federale, secondo il quale la statistica federale serve a «*valutare l'adempimento del mandato costituzionale (...) della parità di trattamento dei disabili*». In adempimento di tale mandato, l'Ufficio federale di statistica ha elaborato un'offerta statistica di base sulla parità delle persone con disabilità avvalendosi dei dati disponibili attualmente nei vari settori della statistica pubblica. Lo scopo di tale offerta è di descrivere le condizioni di vita delle persone con disabilità in Svizzera e permettere un confronto con le condizioni di vita delle persone non disabili. Nel dicembre 2008 è stata completata una prima offerta statistica. A medio termine è previsto lo sviluppo di un sistema di indicatori allargato, che consenta di effettuare un resoconto sociale (*social reporting*) sulle condizioni di vita delle persone con disabilità e sulla loro evoluzione. Questa seconda tappa dovrà essere elaborata gradualmente, tenendo conto dei bisogni non soddisfatti, dei miglioramenti a livello delle basi di dati e degli sviluppi a livello internazionale.

¹⁰⁰ Art. 7 cpv. 3 e 24 cpv. 3 LRTV, art. 7 e 8 ORTV nonché art. 16 cpv. 1^{bis} della legge sulle telecomunicazioni (LTC, RS 784.10) e art. 33 dell'ordinanza sui servizi di telecomunicazione (OST, RS 784.101.1).

¹⁰¹ RS 431.01

Con l'articolo 32 gli Stati parte riconoscono l'importanza della cooperazione internazionale e della sua promozione a sostegno degli sforzi dispiegati a livello nazionale per attuare la Convenzione. A tal fine gli Stati parte adottano misure adeguate ed efficaci nei rapporti reciproci e, se del caso, in partenariato con organizzazioni internazionali e regionali e con la società civile, in particolare con organizzazioni di persone con disabilità. Le lettere a–d del paragrafo 1 enumerano misure adeguate. Secondo la lettera a occorre far sì che la cooperazione internazionale, compresi i programmi internazionali di sviluppo, includa le persone con disabilità e sia accessibile a esse. Secondo la lettera b deve essere agevolato e sostenuto lo sviluppo di competenze, ad esempio attraverso lo scambio e la condivisione di informazioni, esperienze, programmi di formazione e buone prassi di riferimento. Secondo la lettera c deve essere agevolata la cooperazione nella ricerca e nell'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche. Se del caso, secondo la lettera d occorre fornire assistenza tecnica ed economica, anche attraverso agevolazioni all'acquisto e alla condivisione di tecnologie di accesso e di assistenza e operando trasferimenti di tecnologie. Il paragrafo 2 stabilisce espressamente che il riconoscimento dell'importanza della cooperazione internazionale e la sua promozione da parte degli Stati parte non pregiudicano l'obbligo di ogni Stato parte di adempiere agli obblighi che ha assunto in virtù della Convenzione. Uno Stato parte non può quindi vincolare l'obbligo di attuare la Convenzione alla condizione preliminare di una cooperazione internazionale.

L'80 per cento circa delle persone con disabilità vive in Paesi in via di sviluppo ed è maggiormente colpita da povertà, disoccupazione e mancanza di accesso all'educazione e all'assistenza sanitaria rispetto alle altre persone. L'attuazione nazionale della Convenzione rappresenta quindi anche un contributo importante alla riduzione della povertà e di conseguenza al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo del millennio stabiliti a livello internazionale e della Dichiarazione del millennio delle Nazioni Unite.

La Svizzera sostiene l'attuazione degli Obiettivi di sviluppo del millennio promuovendo gli sforzi dei singoli Paesi partner. Questi sforzi contemplano anche la creazione di sistemi sanitari funzionanti. La Svizzera s'impegna in particolare affinché tutte le persone abbiano accesso a servizi di base di buona qualità in materia di promozione della salute, prevenzione, cure e riabilitazione. Questi elementi sono strettamente legati a un miglior accesso all'acqua potabile e all'igiene. Conformemente al messaggio concernente la cooperazione internazionale 2013–2016¹⁰², la DSC concentra le sue misure su gruppi di popolazione a basso reddito e particolarmente vulnerabili e sull'assistenza sanitaria nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. Tra il 2006 e il 2010, il sostegno nel settore sanitario fornito dalla DSC è stato di 100–110 milioni di franchi all'anno. La DSC sostiene inoltre Paesi in via di sviluppo e in transizione nella creazione di istituzioni statali efficaci, efficienti e democratiche (*good governance*), che coinvolgano e promuovano tutti, compresi i gruppi di popolazione emarginati e più poveri. Ciò riguarda sia la parità di accesso ad esempio ai servizi delle autorità municipali che la codicesione politica. I diritti dell'uomo, compreso il divieto di discriminazione, sono un tassello importante di questi sforzi.

¹⁰² FF 2012 2139

Art. 33   Applicazione a livello nazionale e monitoraggio

L'articolo 33 formula requisiti procedurali relativi all'attuazione della Convenzione a livello nazionale e contempla quattro principi. È tuttavia previsto espressamente che gli Stati parte scelgano liberamente le misure che corrispondono meglio ai loro bisogni e al loro sistema.

Secondo il paragrafo 1, gli Stati parte a livello nazionale devono innanzitutto designare uno o più *focal point* (centri di competenza/servizi specializzati) per le questioni relative all'attuazione della Convenzione. Questi *focal point* devono fungere da interlocutori e sportelli. Gli Stati parte devono inoltre valutare la possibilità di creare o individuare in seno alla propria amministrazione una struttura di coordinamento incaricata di facilitare le azioni legate all'attuazione della Convenzione nei differenti settori e a differenti livelli. Questo requisito sostiene dal punto di vista procedurale il principio del *disability mainstreaming*, e cioè l'inclusione della tematica della disabilità in tutti gli ambiti politici rilevanti.

Il paragrafo 2, che si rifà ai Principi di Parigi delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993¹⁰³ concernenti lo statuto delle istituzioni nazionali di protezione e promozione dei diritti dell'uomo, stabilisce che gli Stati parte devono mantenere, rafforzare, designare o istituire al proprio interno una struttura che includa uno o più meccanismi indipendenti, tenendo conto dei principi relativi allo status e al funzionamento delle istituzioni nazionali per la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo.

Secondo il paragrafo 3, la società civile, in particolare le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative, deve essere coinvolta e pienamente partecipe al processo di monitoraggio.

A livello federale, l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità svolge già oggi in parte il ruolo di *focal point*. Anche a livello cantonale sono attivi singoli *focal point*, auspicabili per l'attuazione della Convenzione entro i confini nazionali, tuttavia non strettamente necessari¹⁰⁴.

Per soddisfare i requisiti della Convenzione relativi a una struttura che sia in grado di garantire la promozione, la protezione e il monitoraggio della Convenzione e si occupi in particolare delle attività necessarie, coordinandole, a medio termine occorrerà ripensare le strutture esistenti. Sarà indispensabile un ampliamento moderato delle risorse umane dell'UFPD (un collaboratore scientifico).

La necessità di prevedere anche uno o più meccanismi indipendenti nell'ambito di questa struttura di attuazione va valutata in correlazione alla discussione generale sulla creazione di strutture del genere nel settore dei diritti dell'uomo. Nell'autunno del 2010, il DFAE e il Dipartimento federale di giustizia e polizia hanno assegnato a un consorzio di quattro università il mandato di costituire un Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU). Il CSDU è un centro di servizi incaricato di promuovere e agevolare il processo di attuazione degli impegni internazionali della Svizzera in materia di diritti dell'uomo a tutti i livelli dello Stato. È operativo dal 1° aprile 2011 e fino alla fine del 2015 è gestito quale progetto pilota. Dopo questa data l'operato del CSDU sarà valutato e si esaminerà l'opportunità o meno di tra-

¹⁰³ GA Res. 48/134

¹⁰⁴ Il Cantone di Basilea Città, ad esempio, ha creato un servizio per la parità e l'integrazione delle persone con disabilità già nel 2003. Nella città di Berna, un servizio corrispondente ha avviato la sua attività il 1° giugno 2010.

sformarlo in un'istituzione nazionale indipendente per i diritti dell'uomo, conformemente ai Principi di Parigi validi a livello internazionale.

Il coinvolgimento della società civile nel processo di monitoraggio può essere garantito nella stessa cornice che assicura l'attuazione entro i confini nazionali di altre convenzioni.

Art. 34 Comitato per i diritti delle persone con disabilità

L'articolo 34 disciplina l'istituzione del Comitato per i diritti delle persone con disabilità e l'elezione dei suoi membri. Il Comitato, che ha sede a Ginevra, è stato istituito dopo l'entrata in vigore della Convenzione con la ventesima ratifica. Inizialmente comprendeva 12 esperti e dopo il deposito di ulteriori 60 ratifiche si sono aggiunti altri sei membri. In occasione delle riunioni della Conferenza degli Stati parte, gli esperti sono eletti per quattro anni a scrutinio segreto su una lista di persone, con la possibilità di una sola rielezione. Gli Stati parte possono designare candidati tra i propri cittadini. I membri del Comitato siedono a titolo personale e sono personalità di alta autorità morale e di riconosciuta competenza ed esperienza nel settore oggetto della Convenzione. Nella designazione dei propri candidati, gli Stati parte devono coinvolgere attivamente le organizzazioni di persone disabili.

Il Comitato si è riunito per la prima volta a Ginevra dal 23 al 27 febbraio 2009. Al termine della prima sessione, il Comitato ha adottato la sua prima dichiarazione, in cui stabiliva che bisognava dare la stessa priorità a tutte le persone con disabilità, concentrandosi tuttavia su quelle particolarmente vulnerabili. Erano menzionate ad esempio le donne, i fanciulli, gli anziani, i disabili in zone rurali o in zone di guerra, le persone con disabilità multiple, i disabili appartenenti a gruppi di popolazioni indigeni, i migranti e i richiedenti l'asilo. Per il Comitato riveste particolare urgenza il passaggio dalla concezione medica della disabilità (che vede le persone disabili come carenti) alla concezione sociale e improntata ai diritti dell'uomo (*diversity approach*).

Art. 35 I rapporti degli Stati parte

L'articolo 35 obbliga gli Stati parte a presentare al Comitato un rapporto dettagliato. Questa procedura di rapporti nazionali ricalca sostanzialmente il modello delle altre convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, che impongono già oggi l'obbligo di resoconto alla Svizzera, e gli obblighi sono essenzialmente gli stessi di queste altre convenzioni. Concretamente la Svizzera deve in particolare:

- elaborare un primo rapporto dettagliato che descriva per ogni articolo (a) la situazione effettiva (compresi dati statistici dettagliati), (b) le misure di natura legislativa e amministrativa già adottate, (c) i problemi restanti e (d) le misure previste dalle autorità per affrontare questi problemi. Il rapporto deve essere presentato al Comitato mediante una procedura aperta e trasparente, con il coinvolgimento dei disabili e delle loro organizzazioni, entro due anni dall'entrata in vigore della Convenzione;
- pubblicare le conclusioni e le raccomandazioni del Comitato in Svizzera, esaminare se e in che misura saranno attuate le raccomandazioni nonché, se del caso, informarne il Comitato al termine dell'esame del rapporto.

Per quanto riguarda l'obbligo di resoconto, la Svizzera sarebbe confrontata con obblighi analoghi a quelli che ha già assunto nell'ambito di altre convenzioni delle

Nazioni Unite. Le sinergie risultanti sono relativamente estese per quanto riguarda i diritti dei fanciulli disabili, mentre per il resto sono piuttosto limitate.

Art. 36   Esame dei rapporti

L'articolo 36 descrive la procedura di esame dei rapporti nazionali, che corrisponde alla consueta procedura di esame dei rapporti nazionali di altre convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo. Secondo il paragrafo 1, dopo aver esaminato i rapporti il Comitato può formulare proposte e raccomandazioni destinati allo Stato parte. Il Comitato può anche richiedere ulteriori informazioni allo Stato parte. Il paragrafo 2 contiene prescrizioni nel caso in cui uno Stato parte sia significativamente in ritardo nella presentazione del rapporto. In tal caso il Comitato è autorizzato a notificare ufficialmente allo Stato parte che l'attuazione della Convenzione sarà esaminata in base informazioni attendibili disponibili, a meno che il rapporto non venga consegnato entro tre mesi dal ricevimento della notifica. Secondo il paragrafo 3, i rapporti sono messi a disposizione di tutti gli Stati parte. Secondo il paragrafo 4, gli Stati parte sono tenuti a rendere noti i propri rapporti nei rispettivi Paesi e a facilitare l'accesso alle proposte e alle raccomandazioni del Comitato. Se nei loro rapporti gli Stati parte chiedono un parere o assistenza tecnica o il Comitato intravede tale esigenza, secondo il paragrafo 5 questi può trasmetterli alle agenzie specializzate, ai Fondi e Programmi delle Nazioni Unite e agli altri organismi competenti, affinché possano rispondere a tali richieste.

In merito ai risultati della procedura di rapporti nazionali bisogna tener presente che le opinioni e le raccomandazioni del Comitato non sono giuridicamente vincolanti, bensì di natura politica per il governo dello Stato parte interessato – a differenza delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (ECHR). Gli organi di vigilanza istituiti secondo le convenzioni delle Nazioni Unite sono organismi indipendenti di esperti, ma non tribunali come la ECHR, la Corte internazionale di giustizia (CIG) o la Corte penale internazionale (CPI).

Ovviamente, attraverso le raccomandazioni del Comitato risultanti dal dialogo costruttivo nell'ambito della procedura di rapporti nazionali, la Convenzione può – e deve – avere eventuali ripercussioni anche sul sistema giuridico e sulla prassi giuridica svizzeri. Il Consiglio federale esaminerà accuratamente tali raccomandazioni, con la partecipazione dei servizi competenti, conformemente alla sua prassi in relazione alle raccomandazioni degli organi dei trattati e ai suoi obblighi in virtù della Convenzione.

La maggior parte dei settori in cui deve essere realizzata la parità delle persone con disabilità rientra nella sfera di competenza dei Cantoni. Conformemente al principio di sussidiarietà, il coordinamento dovrà avvenire innanzitutto orizzontalmente tra i Cantoni; secondo l'articolo 43a paragrafo 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua¹⁰⁵. La Confederazione vigila sull'attuazione dei trattati di diritto internazionale nell'ambito della vigilanza federale. Vi è inoltre una competenza generale tacita della Confederazione in materia di attuazione dei trattati di diritto internazionale se «questo si rivela indispensabile per adempiere gli impegni internazionali o opportuno in considerazione dei contenuti contrattuali»¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Messaggio concernente la NPC, FF 2002 2065, in particolare pag. 2224 seg.

¹⁰⁶ Messaggio concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 214.

In passato, il Consiglio federale ha attuato molteplici raccomandazioni di organi di altri trattati e lo farà anche in futuro, nei limiti del possibile. Se queste raccomandazioni non sono opportune o attuabili dal punto di vista del Consiglio federale o se il loro obiettivo può essere raggiunto meglio mediante altre misure, di norma il Consiglio federale lo spiega all'organo del trattato interessato.

Art. 37 Cooperazione tra gli Stati parte e il Comitato

L'articolo 37 obbliga gli Stati a cooperare con il Comitato e ad assistere i suoi membri nell'adempimento del loro mandato. In cambio, il Comitato ha la possibilità di incrementare le capacità nazionali al fine di attuare la Convenzione, in particolare attraverso la cooperazione internazionale.

Art. 38 Relazione del Comitato con altri organismi

L'articolo 38 disciplina la relazione tra il Comitato e altri organismi e agenzie specializzate delle Nazioni Unite. Gli organismi o le agenzie specializzate delle Nazioni Unite hanno il diritto di farsi rappresentare in occasione dell'esame, da parte del Comitato, dell'attuazione delle disposizioni della Convenzione che rientrano nel loro mandato. Il Comitato può invitare organismi o agenzie specializzate delle Nazioni Unite a fornire pareri e a presentare rapporti nei settori che rientrano nel loro ambito e riguardano l'applicazione della Convenzione. Il Comitato può, se lo ritiene opportuno, consultare i comitati di altri trattati sui diritti dell'uomo al fine di garantire la coerenza dei resoconti e di evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Art. 39 Rapporto del Comitato

L'articolo 39 stabilisce che ogni due anni il Comitato riferisca sulle proprie attività all'Assemblea generale e al Consiglio economico e sociale. In questo contesto può formulare proposte e raccomandazioni basati sull'esame dei rapporti e delle informazioni ricevuti. Nel rapporto del Comitato sono inclusi eventuali pareri degli Stati parte.

Art. 40 Conferenza degli Stati parte

Gli Stati parte si riuniscono in una Conferenza degli Stati parte per esaminare ogni questione concernente l'applicazione della Convenzione. Secondo il paragrafo 2, la Conferenza è convocata dal Segretario Generale. La prima Conferenza si è tenuta il 3 novembre 2008 – sei mesi dopo l'entrata in vigore della Convenzione con la ventesima ratifica il 3 maggio 2008. Le riunioni successive sono convocate ogni due anni o su decisione della Conferenza degli Stati parte.

3.5 Disposizioni finali (art. 41–50)

La Convenzione contiene le consuete modalità incluse nelle convenzioni sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite per quanto riguarda il *depositario* (art. 41), la *firma* (art. 42), l'*entrata in vigore* (art. 45), la *procedura di emendamento della Convenzione* (art. 47) nonché i *testi autentici* (art. 50). Essa deve inoltre essere resa disponibile in *formati accessibili* (art. 49).

Oltre che degli Stati, la Convenzione è aperta all'adesione anche delle organizzazioni d'integrazione regionale, il che è tenuto presente in particolare mediante modalità procedurali agli articoli 43 (*consenso ad essere vincolati*) e 44 (*organizzazioni d'integrazione regionale*). Queste modalità sono pensate per l'Unione europea e sono necessarie poiché per definizione quest'ultima non può essere Stato parte non avendo la qualità di uno Stato. Secondo l'articolo 46, inoltre, non sono ammesse riserve incompatibili con l'oggetto e lo scopo della Convenzione. Gli Stati possono ritirare le riserve in qualsiasi momento. Infine la Convenzione può essere *denunciata* in qualsiasi momento mediante una notifica scritta al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La denuncia ha effetto un anno dopo la data di ricezione della notifica da parte del Segretario Generale (art. 48).

4 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

4.1 Per la Confederazione

La Convenzione si contraddistingue per il fatto di definire a livello internazionale innanzitutto *standard minimi* che gli Stati parte devono rispettare nell'integrazione delle persone con disabilità. Visti l'ampia convergenza della Convenzione con le norme esistenti e il suo carattere sostanzialmente programmatico, per la Confederazione si prevedono unicamente ripercussioni finanziarie o sull'effettivo di personale di lieve entità.

Laddove la Convenzione vincola la Confederazione scaturiscono obblighi e costi sostanzialmente identici a quelli già derivanti da altre convenzioni o dal diritto nazionale¹⁰⁷. Da rilevazioni presso gli Stati parte che hanno già aderito alla Convenzione non emergono costi supplementari attribuibili alla dichiarazione di accettazione. Per l'obbligo di resoconto e gli accertamenti necessari, l'Amministrazione federale stima un leggero aumento del fabbisogno di personale, pari a un posto di lavoro per un collaboratore scientifico.

Secondo l'articolo 35 della Convenzione, gli Stati parte sono tenuti a presentare regolarmente all'organo di controllo della Convenzione, ossia al Comitato per i diritti delle persone con disabilità, un rapporto nazionale sulle misure adottate per adempiere gli obblighi in virtù della Convenzione. Già oggi l'Amministrazione federale è tenuta a presentare regolarmente un rapporto nazionale sulle misure adottate dalla Svizzera nell'ambito dell'attuazione di altre convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo¹⁰⁸. Eventuali indicazioni complementari nei rapporti nazionali legate ai cosiddetti *meccanismi di follow-up* non farebbero quindi scattare misure supplementari.

¹⁰⁷ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pagg. 1556–1561.

¹⁰⁸ Cfr. art. 9 ICERD, art. 16 Patto ONU I, art. 40 Patto ONU II, art. 18 CEDAW, art. 19 CAT e art. 44 CRC.

4.2 Per i Cantoni

È da anni ormai che i Cantoni sono sensibilizzati alle esigenze delle persone con disabilità e che ne tengono conto, talvolta anche in modo innovativo, nella legislazione, nelle procedure amministrative e nelle misure politiche.

Dall'entrata in vigore della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), il 1° gennaio 2008, i Cantoni sono integralmente responsabili delle scuole speciali, degli istituti, dei centri diurni e dei laboratori protetti per persone con disabilità. Secondo l'articolo 197 numero 4 Cost., i Cantoni sono tenuti a elaborare una strategia esecutiva per i nuovi compiti conferiti loro (concetti cantonali per la pedagogia speciale per fanciulli e adolescenti, strategia in favore dei disabili per gli adulti). In caso di ratifica della Convenzione, per i Cantoni non si prevedono oneri finanziari supplementari degni di nota.

Per quanto riguarda l'obbligo di resoconto, invece, anche per i Cantoni si presume un lieve aumento dell'onere in termini di personale, in particolare nei primi anni dopo la ratifica.

4.3 Per l'economia

La ratifica non ha ripercussioni dirette per l'economia: la Convenzione e le norme vigenti del diritto svizzero sui disabili sono ampiamente *convergenti*, come emerso chiaramente dal commento alle singole disposizioni. Le ripercussioni per l'economia già previste nella LDis¹⁰⁹ e i costi strutturali indiretti che scaturiscono da un'attuazione sistematica delle disposizioni nazionali vigenti non possono essere imputati alla Convenzione.

4.4 Per la società

Come illustrato nel capitolo 1, la Convenzione è l'espressione di un chiaro impegno politico a favore della parità delle persone con disabilità in tutti i settori della convivenza sociale. Lancia quindi un segnale importante alle persone con disabilità e alla società in generale e promuove la stabilità sociale e la solidarietà tra tutti i cittadini.

5 Programma di legislatura

Il progetto era già annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008¹¹⁰ sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008¹¹¹ sul programma di legislatura 2007–2011. La procedura di consultazione ha tuttavia potuto essere svolta solo dal 22 dicembre 2010 al 15 aprile 2011. Per questo motivo, il progetto è annunciato nuovamente nel messaggio del 25 gennaio 2012¹¹² sul pro-

¹⁰⁹ Cfr. messaggio relativo alla LDis, FF **2001** 1477, in particolare pagg. 1562–1567.

¹¹⁰ FF **2008** 597, in particolare pagg. 650 e 670.

¹¹¹ FF **2008** 7469, in particolare pag. 7475.

¹¹² FF **2012** 305, in particolare pagg. 378 e 432.

gramma di legislatura 2011–2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012¹¹³ sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., in base al quale gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. spetta all'Assemblea federale approvare i trattati internazionali la cui conclusione non è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS 172.010).

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10), contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

La Convenzione contiene singole disposizioni sia direttamente vincolanti che generali e astratte. Essa introduce diritti e obblighi che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., possono essere emanati a livello nazionale soltanto sotto forma di legge formale. L'adesione alla presente Convenzione non presuppone tuttavia alcun adeguamento del diritto svizzero. Gli Stati parte s'impegnano però a rispettare gli standard minimi della Convenzione nel diritto nazionale, adottando, se del caso, adeguate misure legislative e di altra natura. Se la legislazione svizzera non contenesse le disposizioni necessarie, per attuare tali disposizioni sarebbe necessario emanare leggi federali.

Il decreto federale che approva il trattato sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

¹¹³ FF 2012 6413, in particolare pag. 6417.