

Numero
1535

sl

0

Bellinzona
27 marzo 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno DFI

ebgb@gs-edi.admin.ch

(in formato Word e in formato PDF)

Risposta alla procedura di consultazione dell'8 dicembre 2023 "Revisione parziale della legge sui disabili"

Onorevole consigliera federale sig.ra Elisabeth Baume-Schneider,
Gentili signore, egregi signori,

vi ringraziamo innanzitutto per averci permesso di esprimere il nostro parere su questa importante procedura di consultazione relativo all'avamprogetto di modifica della legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis). Nel merito vi trasmettiamo la nostra presa di posizione.

Osservazioni generali

L'adesione della Svizzera alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD) nel 2014 ha profondamente cambiato le aspettative e la visione in materia di diritti, uguaglianza e inclusione delle persone con disabilità. Per la prima volta un documento vincolante, e ancora meglio un trattato internazionale, ha formulato in maniera chiara i principi di non discriminazione che nella società avrebbero dovuto da tempo essere acquisiti. Senza più essere confinati ad articoli di legge contenuti nei testi settoriali, la Convenzione ONU ha raggruppato tutti gli ambiti riguardanti l'inclusione sociale e professionale delle persone con disabilità. La Confederazione ha poi adottato la propria visione della politica a favore della disabilità con un documento per gli anni 2018-2021.

Questa revisione parziale della LDis è quindi diretta conseguenza di questo percorso e, a nostro parere, tappa fondamentale, ma non finale. In questa presa di posizione valutiamo il progetto di revisione LDis, ma siamo coscienti che i Cantoni non potranno, in futuro, esimersi dall'essere parte attiva nella definizione dei diritti delle persone con disabilità. I tre punti toccati nel progetto di revisione sono anche figli della valutazione della politica federale in materia di disabilità che ha identificato alcune priorità. Ciononostante i Cantoni, quando si chineranno sulle loro normative, dovranno compiere un'analisi a 360 gradi.

Sebbene la Legge federale potrebbe, nell'ambito della protezione della persona contro gli svantaggi e la discriminazione, avere un'impronta più marcata toccando altri ambiti

e il progetto di revisione essere più ambizioso, il parere dello scrivente Consiglio di Stato non riguarderà tanto gli ambiti che il Consiglio federale ha volutamente deciso di non trattare, quanto piuttosto i tre punti che si è voluto migliorare, quindi prestazioni, lavoro e riconoscimento della lingua dei segni.

In generale il concetto di non discriminazione è già presente nella legislazione svizzera, a partire dalla Costituzione federale (art. 8 cpv. 2). Lo stesso rapporto esplicativo allegato alla consultazione illustra come numerose norme nuove e modificate della LDis più che creare nuovi diritti o nuovi ambiti protetti, specificano e meglio definiscono la protezione che già oggi la legge garantisce. Questa revisione quindi articola e sviluppa le procedure scaturite dai diritti soggettivi oltre a introdurre, con valore più che altro simbolico e promozionale, il riconoscimento delle lingue dei segni.

Gli effetti concreti sui Cantoni e i loro compiti sono limitati, cionondimeno siamo lieti di poter esprimere il nostro parere.

Osservazioni sul titolo della legge e sui singoli articoli

Salutiamo positivamente il nuovo titolo “Legge federale sull’eliminazione di svantaggi nei confronti delle persone con disabilità”, che tiene conto dell’evoluzione terminologica evitando ogni possibile stigmatizzazione. Il giudizio positivo è quindi esteso all’intera legge nella misura in cui introduce la nuova terminologia.

Art. 1 cpv. 2 Scopo

Nessuna osservazione.

Art. 2 cpv. 1 e 6 Definizioni

La definizione di persona con disabilità è mantenuta in senso volutamente ampio circa le limitazioni e gli ostacoli con cui la persona è confrontata. Rispetto alla versione attuale della LDis non vengono citati a titolo di esempio gli ambiti di vita e riteniamo che la formulazione proposta sia pertinente con lo spirito della legge e non comporti ambiguità di interpretazione.

Nell’enumerare le tipologie di disabilità riscontriamo una differenza circa le categorie che, soprattutto statisticamente, sono utilizzate in Ticino nell’ambito dell’istituzionalizzazione nelle strutture riconosciute. Se in Ticino sono utilizzate le categorie psichico e intellettivo, a livello federale si parla di mentale, psichico e intellettuale, con quest’ultimo volutamente distinto dalla disabilità psichica.

Va precisato che in Ticino non esiste correlazione circa le categorie e l’attribuzione del mandato di prestazione e di conseguenza del finanziamento. Inoltre nell’ambito della pianificazione settoriale, che è lo strumento nel quale maggiormente vengono illustrate le statistiche, si constata come la categorizzazione sia sempre più difficile a causa di situazioni poco definite o di poliandicap.

Per questo motivo riteniamo che la differenza di terminologia e di eventuale significato e definizione non crei problemi di sorta, né ponga il rischio di non includere persone con disabilità. Riteniamo che lo spirito della nuova LDis vada al di là delle categorie enunciate. Anche la CDPD, nel suo art. 1, elenca le tipologie di disabilità in una forma diversa rispetto sia al progetto di revisione sia alla situazione in Ticino.

Il capoverso 6 definisce il concetto di “accomodamenti ragionevoli” che, sia in ambito di prestazioni offerte al pubblico sia di rapporto di lavoro, rappresenta il reale cambiamento della Legge e il concetto primario da far valere in presenza di presunte discriminazioni. Riteniamo la definizione corretta.

Art. 3 lett. g Campo d'applicazione

La revisione della LDis introduce un'importante novità estendendo il suo campo di azione a tutti i rapporti di lavoro, quindi non solo della Confederazione in qualità di datore di lavoro, retti dal Codice delle obbligazioni. Si tratta di un passo avanti di particolare importanza che colma una lacuna finora presente e non più giustificabile.

Art. 5 cpv. 1 e 1bis Provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni

Il progetto di revisione tiene giustamente conto delle diverse forme di disabilità. Questo riprende l'art. 2 cpv. 1 analizzato in precedenza e il rapporto esplicativo parla di *principali menomazioni*. Ciò rafforza il nostro giudizio circa l'importanza di includere tutte le forme di disabilità senza che l'elenco costituisca un limite, ma accentuando il concetto di diversità delle forme.

Condividiamo inoltre il mantenimento del concetto di doppia discriminazione alla quale possono essere soggette le donne e l'inserimento della partecipazione delle persone con disabilità nell'elaborazione dei provvedimenti. Entrambi i temi sono presenti nella CDPD.

Art. 6 Prestazioni di privati

Nella fornitura di prestazioni viene vietata sia la discriminazione diretta sia la discriminazione indiretta. Di fatto, pur introducendo questo doppio concetto, nulla cambia dal punto di vista legale.

È invece una novità l'obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli, la cui definizione è stata enunciata all'art. 2 cpv. 6 e i cui criteri da prendere in conto per la sua valutazione sono illustrati nell'art. 12a.

Il rapporto esplicativo cerca di illustrare la portata della ragionevolezza e l'art. 12a lo farà ulteriormente. Il concetto rimane ampiamente interpretabile e, pur comprendendo che dal punto di vista della persona con disabilità questo possa porre problemi in caso di controversia, il nostro giudizio circa la disposizione rimane favorevole anche in mancanza di un'alternativa più chiara. Per contro solleviamo perplessità quanto alla mancanza di disposizioni sugli accorgimenti in materia di barriere architettoniche. Se è vero che il diritto prevede altre normative sull'accessibilità degli edifici, è altresì legittimo aspettarsi che una legge sull'eliminazione di svantaggi e che combatte la discriminazione sia – a nostro avviso – maggiormente chiara sul principio di accessibilità in senso fisico per le persone con disabilità.

Art. 6a Rapporti di lavoro

L'art. 6a è sostanzialmente il corrispettivo del precedente, ma in tema di rapporto di lavoro. Anche in questo caso è fatto divieto di discriminazione diretta e indiretta e obbligo di adottare accomodamenti ragionevoli. La disposizione riguarda l'intero rapporto di lavoro, dall'assunzione all'eventuale disdetta.

Il perimetro della protezione in ambito professionale esteso a tutti i rapporti di lavoro, quindi anche di diritto privato, è senza dubbio un traguardo raggiunto. Rimane valido quanto espresso in precedenza circa il concetto di accomodamenti ragionevoli.

Riteniamo che il principio di non discriminazione esteso a ogni tipo di rapporto lavorativo e a tutte le sue fasi sia di principio una buona cosa. D'altra parte questo non è accompagnato da una promozione dell'inclusione in ambito professionale. I datori di lavoro sono confrontati a un giusto obbligo di non discriminazione, ma senza reali stimoli o sostegni ad assumere persone con disabilità. Spingendo all'estremo questa visione, è possibile un effetto dissuasivo nella ricerca di personale: l'obbligo di non discriminazione senza un corrispettivo favorire l'assunzione potrebbe indurre il datore di lavoro a non addentrarsi nella ricerca e assunzione di persone con disabilità per paura di incorrere in comportamenti, seppur presumibilmente involontari, discriminatori. Se anche la fase di ricerca di personale avvenisse senza incorrere in atti discriminatori, il datore di lavoro potrebbe sentirsi più al sicuro assumendo persone senza disabilità. Per questo motivo riteniamo che una revisione della LDis che punti sul tema del lavoro sia da sostenere sebbene, anche in altre normative, andrà ricordato l'altro punto di vista, ovvero la promozione dell'integrazione professionale senza la quale una reale partecipazione delle persone con disabilità nel mondo del lavoro non sarebbe davvero realizzabile.

Art. 8 Diritti soggettivi in materia di prestazioni

In materia di diritti soggettivi riteniamo positivo il nuovo art. 8 cpv. 3 e 4 e l'estensione delle misure che la persona con disabilità discriminata può chiedere al giudice.

Art. 8a Diritti soggettivi in materia di rapporti di lavoro

I diritti soggettivi derivanti dall'art. 6a, trattandosi di rapporti di lavoro anche di carattere privato, non possono che collegarsi con quanto previsto dal Codice delle obbligazioni. Le norme si allineano a quanto previsto dalla Legge federale sulla parità dei sessi (LPar) e pertanto ne condividiamo la sostanza.

Art. 9 Diritto di ricorso e di azione delle organizzazioni di aiuto alle persone con disabilità

Nell'ambito del diritto di ricorso e di azione delle organizzazioni, la formulazione specifica tale diritto quando trattasi di lesione della personalità. Questo a detta del rapporto esplicativo riprende quanto previsto dal Codice di procedura civile. Ad una prima lettura il riferimento alla lesione della personalità sembrerebbe escludere una serie di ambiti quali, ad esempio, le barriere architettoniche. Tuttavia lo stesso rapporto specifica che "le organizzazioni potranno di norma far valere tutti i diritti previsti dalla LDis rivista". È quindi a nostro parere importante che il campo di azione delle

organizzazioni che, ricordiamo, sono designate dal Consiglio federale e quindi valutate in maniera positiva circa la loro capacità e importanza, non sia nella pratica ristretto da questa revisione legislativa.

Art. 9a Procedura riguardanti i rapporti di lavoro

L'articolo specifica la procedura in caso di rifiuto di assunzione o disdetta ritenuta discriminatoria. L'analogia con la LPar conferisce coerenza nell'ambito del tema delle discriminazioni. Per questo motivo non abbiamo osservazioni né obiezioni.

Art. 9b Alleviamento dell'onere della prova

L'articolo distribuisce l'onere della prova cercando di equilibrare le due parti eventualmente contendenti. Investire dell'onere della prova in ambito di accomodamenti ragionevoli la persona che percepisce discriminazione rende difficile un esito positivo per quest'ultima. Infatti la conoscenza che la persona dovrebbe avere circa la situazione, anche finanziaria, della parte opposta è difficilmente immaginabile. Perciò il concetto di verosimiglianza e l'alleviamento dell'onere fungono da riequilibrio e sono anche coerenti con le disposizioni contenute nella LPar. Non abbiamo quindi osservazioni né obiezioni.

Art. 10 cpv. 1 Gratuità della procedura

Nessuna osservazione.

Art. 11 cpv. 2 Principi generali

Nessuna osservazione.

Art. 12a Accomodamenti ragionevoli

Nell'enumerare i criteri, non cumulativi, da prendere in considerazione per valutare la proporzionalità degli accomodamenti ragionevoli, il progetto ritiene, giustamente, che essi non siano e non possano essere esaustivi. L'espressione "in particolare" è quindi corretta e consente, nell'evoluzione, di considerare criteri ad oggi magari sottostimati. Al capoverso 1, lett. b, nell'ambito dell'accesso a prestazioni si considera "il numero di persone che ricorrono alla prestazione". Il concetto stesso di ragionevolezza porta a concludere che la quantità di potenziali utilizzatori di una prestazione sia elemento essenziale per il dovere di provvedere ad accomodamenti. Riteniamo dal punto di vista legale, anche a seguito di quanto detto nel paragrafo precedente, corretto questo sviluppo della norma. Tuttavia ci preme sottolineare l'aspetto umano e personale della percezione di una discriminazione, che anche sviluppandosi in rivendicazioni comunitarie, può essere in partenza fortemente soggettivo e intimo. Si tratta qui degli accomodamenti di cui all'art. 6 cpv. 2, pertanto prestazioni ad uso della società e non bisogni propriamente individualizzati o relazioni di tipo professionale, ciononostante il sentimento della persona con disabilità, frutto anche di un percorso di discriminazioni, di fronte alla necessità che il numero di persone che ricorrono alla prestazione sia "sufficiente", può risultare destabilizzato.

Art. 12 b Lingue dei segni svizzere riconosciute

Art. 12 c Promozione delle lingue dei segni

Il 30 ottobre 2022 il popolo ticinese ha accolto con l'86.2 % di voti favorevoli l'iscrizione nella Costituzione cantonale del riconoscimento della lingua dei segni. Il Ticino è stato il terzo Cantone a procedere in tal senso e un passo avanti a livello federale è visto positivamente. Nel nostro Cantone stiamo operando in modo da rendere incisivo e concreto l'articolo costituzionale votato allo scopo di allontanarsi da uno spirito unicamente simbolico. La tematica è molto simile a quanto si riscontra con la proposta di nuovo articolo 12 b. Il Consiglio federale nel suo rapporto parla di *natura dichiarativa* il cui scopo è dare visibilità e rilevanza.

Riteniamo che la promozione delle lingue dei segni svizzere debba essere rafforzata. L'iscrizione nella LDis, seppur positivo, è così come proposto troppo debole e non fissa obiettivi concreti né misure vincolanti che davvero favoriscano la promozione.

Siamo coscienti delle numerose implicazioni che il riconoscimento delle lingue dei segni comporta (di natura amministrativa, legale, ecc.) ma riteniamo altresì che la normativa proposta, anche completata dall'art. 14a, sia ampiamente insufficiente per una reale concretizzazione degli obiettivi posti dalla CDPD riguardo alla partecipazione inclusiva e senza barriere ma anche dalle rivendicazioni della comunità delle persone sorde. L'assenza di qualsivoglia obbligo per la Confederazione di agire nel senso di promozione e soprattutto non discriminazione al di là di quanto previsto dal nuovo art. 14, conferisce al concetto di *natura dichiarativa* un significato negativo e di marcato disimpegno.

Art. 13 cpv. 1 e 1bis Provvedimenti nel settore del personale

La normativa riguarda la Confederazione in quanto datore di lavoro. Non abbiamo osservazioni in merito.

Art. 14 Accessibilità e comunicazione

L'elemento dell'art. 14 che riteniamo importante sottolineare è l'estensione degli obblighi di comunicazione adattata all'insieme delle persone con disabilità. Rispetto alla formulazione attuale che individua gruppi di persone più o meno ben definiti, si raggiunge ora la consapevolezza dell'eterogeneità della disabilità e della complessità delle modalità comunicative che rende molto difficile categorizzare. Ci aspettiamo quindi che nella pratica questo articolo venga applicato nel senso più largo possibile.

Art. 14a Provvedimenti di promozione nei settori della formazione, della comprensione e della lingua

Valutiamo positivamente le piccole estensioni di ambito di intervento.

Art. 23 Aiuti finanziari

Nessuna osservazione.

RG n. 1535 del 27 marzo 2024

Legge sulle lingue

Art. 8 cpv. 1bis

Concordiamo infine che la Legge debba espressamente stabilire che l'uso della lingua dei segni è ammessa nell'ambito delle deliberazioni alle Camere federali.

In conclusione, ringraziamo per l'attenzione che vorrete dedicare alle nostre osservazioni e confermiamo la disponibilità dell'Ufficio competente nel fornire ulteriori indicazioni (Ufficio degli invalidi, signor Christian Grassi, tel. 091 814 84 13).

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Ufficio degli invalidi (christian.grassi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet