

Numero  
4805

fr

0

Bellinzona  
8 ottobre 2025

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](mailto:can@ti.ch)  
web [www.ti.ch](http://www.ti.ch)

Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale dell'interno DFI  
Signora Consigliera federale  
Elisabeth Baume-Schneider

[ebgb@gs-edi.admin.ch](mailto:ebgb@gs-edi.admin.ch)

(in formato Word e in formato PDF)

### **Risposta alla procedura di consultazione del 25 giugno 2025 Controprogetto indiretto (legge federale sull'inclusione delle persone con disabilità e revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità) all'iniziativa popolare federale "Per l'uguaglianza delle persone con disabilità (Iniziativa per l'inclusione)"**

Signora Consigliera federale,  
gentili signore e signori,

vi ringraziamo innanzitutto per averci permesso di esprimere il nostro parere su questa importante procedura di consultazione relativa al controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale "Per l'uguaglianza delle persone con disabilità (Iniziativa per l'inclusione)". Nel merito vi trasmettiamo la nostra presa di posizione.

#### **Osservazioni introduttive**

Il controprogetto trae origine dall'iniziativa popolare "Per l'uguaglianza delle persone con disabilità (Iniziativa per l'inclusione)", dichiarata riuscita nell'ottobre 2024. Questo controprogetto mira, nelle intenzioni del Consiglio federale, ad apportare maggiore chiarezza e concretezza al tema dell'uguaglianza rispetto all'articolo costituzionale proposto. Quest'ultimo, per essere attuato, necessiterebbe di un ulteriore lavoro legislativo da parte dei Cantoni e della Confederazione, mentre una nuova Legge federale sull'inclusione dovrebbe avere il pregio di porsi come Legge quadro in materia di uguaglianza dando chiari compiti ai legislatori cantonali. Nel contempo la revisione della LAI dovrebbe contenere un miglioramento nell'accesso all'assistenza per un grado di autonomia più ampio.

#### **Legge federale sull'inclusione delle persone con disabilità**

##### **Osservazioni generali**

Compito dello scrivente Consiglio di Stato non è di esprimersi sull'iniziativa popolare né di eseguire un confronto tra questa e il controprogetto (sarebbe oltretutto difficile

paragonare un articolo costituzionale e una legge). Tuttavia, come osservazione generale, non si può non notare come il campo di applicazione sia differente. Il controprogetto sul quale siamo chiamati ad esprimerci si fonda sull'art. 112b della Costituzione federale che fa riferimento agli *invalidi* e non alle *persone con disabilità*. Questa differenza, non solo terminologica, è fondamentale per la comprensione dell'intero documento poiché con "invalido" si rimanda ad un concetto di tipo assicurativo e legato alla mancanza di capacità lavorativa e quindi di guadagno. Ben si comprende come ciò riduca sensibilmente il campo d'azione della Legge. Il Consiglio federale nel suo rapporto esplicativo specifica, infatti, che già esiste uno strumento legislativo che sancisce l'uguaglianza delle persone con disabilità, ovvero la Legge federale sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (LDis) che deriva dall'art. 8 cpv. 4 Cost. e che è attualmente in fase di revisione e che l'unico articolo che conferisce competenza in materia è l'art. 112b, che parla di invalidità. Il concetto di invalido è quindi un vincolo insormontabile.

Sebbene lo scopo di questa Legge sull'inclusione sia la promozione della vita indipendente delle persone con disabilità, il riferimento all'art. 112b sembrerebbe quindi presupporre che il vero target sia il concetto ristretto di invalido. Va detto che questo progetto di Legge costituisce, in parte, una revisione della Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn), la quale in modo chiaro si riferisce agli invalidi e non alle persone con disabilità.

Nel rapporto esplicativo si cerca di fare chiarezza sulla terminologia senza tuttavia dissipare le incertezze circa l'interpretazione dei concetti *persona con disabilità* e *invalido*. Il Consiglio federale, nella sua spiegazione, pur riconoscendo la natura differente dei concetti, pone un'illustrazione di evoluzione terminologica che non trova chiarezza giuridica e potrebbe trovare difficoltà nell'applicazione dell'intero dispositivo legislativo.

Se l'intenzione del Governo è mantenere una chiara distinzione tra diritti previsti dalla LDis e la promozione dell'inclusione oggetto del presente controprogetto, resta da chiedersi se due ambiti strettamente legati (eliminazione degli svantaggi e inclusione sono parte dello stesso concetto di uguaglianza) possano riguardare due target differenti.

A questo proposito segnaliamo che procedere con una revisione della LDis, proporre una nuova Legge sull'inclusione che contiene una versione rivista della LIPIn e riformare parzialmente la LAI, con in aggiunta la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità il cui contenuto deve essere ripreso dal diritto svizzero (anche cantonale), rende un tema importante quale l'uguaglianza oggetto di meccanismi contorti e potenzialmente incoerenti e inefficaci. Riteniamo che gli strumenti legislativi, pur mantenendo la loro autonomia, avrebbero dovuto essere oggetto di una valutazione globale. Questo non solo nell'interesse della persona con disabilità ma anche del Cantone che, nel sistema federale, si trova investito di compiti e responsabilità per la cui concretizzazione sono necessarie leggi cantonali. Non va dimenticato, come detto in precedenza, che la Convenzione ONU pone obblighi chiaramente più estesi di quanto previsto dalle revisioni delle leggi federali ed è quindi compito dei Cantoni riprendere queste disposizioni. In questo quadro legislativo, nazionale e internazionale complesso, il compito più arduo spetterà proprio ai Cantoni.

Rileviamo infine come l'inclusione sia di fatto stata ridotta all'ambito dell'alloggio in continuità con la LIPIIn mentre gli altri ambiti sono ridotti a obiettivi generici, ma formalmente necessari per il futuro, contenuti nell'art. 3. Se da una parte la LDis si concentra molto sull'eliminazione degli svantaggi nel mondo del lavoro e delle prestazioni, la nuova Legge avrebbe il suo perno sull'alloggio, pur in maniera più estensiva rispetto alla LIPIIn. L'impressione è che il riferimento all'art. 112b Cost. sia stato fatto in maniera particolarmente restrittiva.

## Osservazioni sul titolo della Legge e sui singoli articoli

Come espresso nelle osservazioni introduttive, l'espressione *persona con disabilità* è più ampia rispetto al termine *invalido* presente all'art. 112b Cost, al quale la presente legge fa riferimento. Il Consiglio federale sottolinea che questo articolo costituzionale è l'unica base legale che rende possibile un suo intervento in materia, quindi il gruppo interessato sembra chiaro. Preso atto di ciò, se il termine *invalido* mantiene il suo significato, intitolare questo dispositivo *Legge sull'inclusione delle persone con disabilità* può apparire fuorviante e dare spazio ad eccessive aspettative. Riteniamo che *persona con disabilità* sia il termine socialmente più corretto, tuttavia in un contesto giuridico la distinzione, se il Consiglio federale la mantiene così come nella Costituzione, deve essere oggetto di chiarimento. Ricordiamo che i Cantoni basano le loro leggi sul finanziamento delle istituzioni sociali sulla LIPIIn, e potenzialmente in futuro sulla nuova legge sull'inclusione.

### Art. 1 Scopo

Lo scopo enunciato è sicuramente coerente con la Convenzione ONU e con le esigenze delle persone con disabilità. In questo senso non si può che giudicare positivamente l'intento e l'accento posto su autodeterminazione, autonomia e inclusione sociale e professionale. In relazione all'insieme della legge non è tuttavia chiaro come si intenda realizzare questi intendimenti al di fuori del tema dell'alloggio. Senza tenere conto del riferimento all'art. 112b Cost. di cui abbiamo lungamente parlato in precedenza, resta positivo l'intento, almeno sulla carta, di questa legge.

### Art. 2 Oggetto

L'articolo è coerente con quanto disciplinato in seguito. Nel rapporto esplicativo si afferma che la Confederazione può agire normativamente sui Cantoni unicamente nei campi dell'alloggio e del lavoro. Reputiamo un'occasione mancata il coordinamento dell'insieme delle leggi sulla disabilità che potesse allargare gli obiettivi.

### Art. 3

Gli obiettivi sono un chiaro riferimento alla Convenzione ONU che viene finalmente inserito nel corpo normativo svizzero. Tuttavia, Confederazione e Cantoni, nel quadro delle loro competenze, devono impegnarsi per concretizzare questi obiettivi.

#### Art. 4 Principi generali

Il Consiglio di Stato valuta positivamente l'inserimento di maggiore autonomia e autodeterminazione nella legge. Tuttavia, le ripercussioni per il Cantone non sono del tutto chiare. È innanzitutto incerta la portata del diritto all'autonomia abitativa. Se da un lato questo deriva dalla Convenzione ONU ed è quindi vincolante, un'affermazione in senso assoluto può portare a dilemmi di tipo etico quali ad esempio il rapporto tra libera scelta e migliore scelta per il benessere dell'individuo. Qualora la scelta del luogo di vita non dovesse oggettivamente rivelarsi la più adatta, ci si troverebbe confrontati con un cortocircuito legale.

Il capoverso 2, se concretizzato, rappresenterebbe un cambiamento importante per la politica sociale del Cantone. Garantire l'assistenza personale al di fuori delle istituzioni, significherebbe ridefinire l'intero modello amministrativo e finanziario che regge la partnership tra Cantone e enti privati. Una pianificazione dell'offerta in un contesto di questo tipo sarebbe estremamente difficoltosa.

Non è d'altra parte chiaro quali istituzioni, secondo il capoverso 4, potrebbero fornire le prestazioni ambulatoriali. In particolare, non si comprende se a fornire prestazioni ambulatoriali sono le stesse istituzioni di cui all'art. 6 (quindi sostanzialmente quelle oggi previste dalla LIPIn, di tipo residenziale) e se unicamente loro possono anche occuparsi del settore non istituzionalizzato.

In generale, visto l'importante cambiamento che l'autonomia porterebbe, è auspicata una maggiore definizione dei compiti della Confederazione e dei Cantoni, anche per una questione di coordinamento di questi ultimi e della mobilità interna a loro.

#### Art. 5 Principi delle misure di promozione dell'autonomia abitativa

L'offerta di prestazioni in funzione delle esigenze individuali è senza dubbio auspicabile e già oggi le istituzioni, all'interno della dotazione di personale, modulano la presa in carico seguendo le specificità di ogni persona con disabilità. Attualmente in Ticino questa dotazione di personale deriva dal numero di utenti collocati e non è calcolata sul singolo grado di disabilità. Uno strumento di valutazione potrebbe essere implementato e, anzi, si imporrebbe se dovesse essere riconosciuto il diritto ad un'assistenza socioeducativa a domicilio. Ciò necessiterebbe tuttavia di tempo per la sua implementazione, considerata in particolare la flessibilità che un tale approccio imporrebbe per i fornitori di prestazioni. Riteniamo auspicabile una formalizzazione anche in questo articolo, e non solo nel rapporto esplicativo, del principio della proporzionalità.

#### Art. 6 Principi

Ribadiamo quanto espresso nel commento all'art. 4, ovvero la necessità di chiarire quali istituzioni possono essere riconosciute per prestare assistenza ambulatorialmente. L'art. 6 riprende in gran parte quanto previsto attualmente dalla LIPIn che, tuttavia, come legge non contempla la libera scelta del luogo di vita.

#### Art. 7 Condizioni per il riconoscimento

Nessuna osservazione.

### Art. 8 Controllo e revoca del riconoscimento

Nessuna osservazione.

### Art. 9 Diritto di ricorso delle organizzazioni

Nessuna osservazione.

### Art. 10

L'articolo è analogo a quanto contenuto nella LIPIn, inserendo tuttavia un riferimento all'art. 4 cpv. 1 del presente avamprogetto. La portata è incerta quanto alla pianificazione e al finanziamento delle prestazioni laddove la persona con disabilità scegliesse di rimanere al proprio domicilio. Se da un lato il principio della libera scelta è sancito e ne deriva l'obbligo di finanziamento da parte del Cantone, rimane perlopiù oscura l'attuazione di ciò. L'impressione è che il Consiglio federale abbia giustamente voluto riprendere un principio cardine della Convenzione ONU senza tuttavia definire con chiarezza le regole da applicare. Il risultato per i Cantoni è dover interpretare, coordinandosi tra loro, quanto inserito in questa nuova legge. Si auspica pertanto una nuova formulazione di questo articolo.

### Art. 11 Misure di attuazione e coordinamento

Nessuna osservazione.

### Art. 12 Piani d'azione cantonali

Riteniamo più utile l'elaborazione di un piano d'azione nazionale che garantisca autonomia e inclusione delle persone con disabilità. I Cantoni dovranno necessariamente adattare le loro basi legali e continueranno a sviluppare la pianificazione dell'offerta. Il rispetto dei vincoli posti dalla Confederazione è quindi largamente garantito. Al contrario, un lavoro di indirizzo e monitoraggio, così come di verifica della coerenza e di sviluppo dei rapporti intercantionali sotto l'egida della Confederazione porterebbe maggiori risultati. Si ricorda che con il passaggio di responsabilità ai Cantoni, nell'ambito della LIPIn era stato richiesto di elaborare una strategia cantonale (art. 10 LIPIn). Nel frattempo, i Cantoni si sono dimostrati flessibili e dinamici nell'affrontare le sfide della disabilità, mantenendo i principi contenuti nel documento e aggiornando le pratiche. Un piano d'azione a livello cantonale oggi avrebbe poco senso e si ridurrebbe ad un lavoro di attualizzazione della strategia, mentre i Cantoni sanno come affrontare pragmaticamente e giuridicamente i cambiamenti.

### Art. 13 Abrogazione di un altro atto normativo

Nessuna osservazione.

### Art. 14 Referendum ed entrata in vigore

Nessuna osservazione.

## **Revisione delle Legge federale sull'assicurazione invalidità**

### **Mezzi ausiliari dell'assicurazione invalidità**

#### **Art. 21bis cpv. 3**

Si tratta di una disposizione che riguarda la sostituzione di mezzi ausiliari in caso in cui questi sono acquistati tramite una procedura di aggiudicazione e specifica l'esistenza di una convenzione con gli offerenti. Non abbiamo alcuna osservazione da formulare.

#### **Art. 21quater cpv. 2**

Si propone di abrogare tale capoverso che sancisce l'applicazione da parte del Consiglio federale della procedura di aggiudicazione dopo aver vagliato altri strumenti come la conclusione di convezioni. Accogliamo favorevolmente l'estensione della possibilità di ricorrere a procedure di appalto. Si osserva tuttavia che, per importi di entità ridotta, l'efficacia di tali procedure potrebbe risultare limitata.

#### **Art. 21quinquies**

Consiste nell'introduzione di un nuovo articolo conseguentemente a quello precedente. Riteniamo ragionevole che la Confederazione possa accedere alla composizione dei costi nell'ambito delle trattative con i fornitori.

#### **Art. 21sexies**

La regolamentazione è accolta positivamente. Si sottolinea infatti la necessità di garantire la massima trasparenza da parte dei fornitori di prestazioni in caso in cui abbiano beneficiato di sconti da parte di altri partner. Riteniamo importante che la presenza di eventuali sconti debba essere verificata nell'ambito delle trattative tariffarie.

### **Contributo per l'assistenza**

#### **Art. 42quater cpv. 2**

La proposta riguarda l'abrogazione del capoverso che regola la competenza del Consiglio federale di stabilire le condizioni per cui le persone con una capacità limitata di esercitare i diritti civili non abbiano diritto al contributo per l'assistenza. La soppressione del capoverso è vista favorevolmente, poiché consente una gestione paritaria del contributo per l'assistenza. Già al momento della sua introduzione, la condizione supplementare della capacità d'agire limitata era stata oggetto di critiche, poiché escludeva di fatto un intero gruppo di persone o lo sottoponeva a requisiti aggiuntivi più restrittivi.

L'accertamento e la prova della capacità d'agire limitata comportano, inoltre, notevoli oneri amministrativi e frequenti discussioni con le persone assicurate o i loro rappresentanti legali. La soppressione di tale requisito appare pertanto positiva e

RG n. 4805 del 8 ottobre 2025

semplifica, almeno in questo ambito, la complessa procedura relativa al contributo per l'assistenza e all'accertamento del suo diritto.

È tuttavia evidente che l'ampliamento delle condizioni di accesso comporterà un incremento dei contributi per l'assistenza, il cui numero non è attualmente stimabile con precisione.

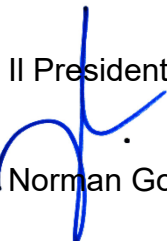
Art. 68quater cpv. 1bis

La disposizione concerne la possibilità di autorizzare progetti pilota che derogano alla disposizione di legge. Attualmente è limitata ai fini dell'integrazione e si propone l'ampliamento nell'ambito di promozione di una condotta di vita autonoma e responsabile. Accogliamo positivamente tale aggiunta, poiché consente di sperimentare soluzioni in modo ottimale e di introdurle soltanto dopo un'adeguata valutazione del valore aggiunto. È indispensabile che gli uffici AI interessati siano coinvolti nella pianificazione e nell'autorizzazione dei progetti pilota.

In conclusione, ringraziamo per l'attenzione che vorrete dedicare alle nostre osservazioni e confermiamo la disponibilità degli Uffici competenti nel fornire ulteriori indicazioni (Ufficio degli invalidi, signor Christian Grassi, tel. 091 814 84 13; Ufficio dell'assicurazione invalidità, signora Monica Maestri Crivelli, tel. 091 821 91 11).

Vogliate gradire, signora Consigliera federale, gentili signore e signori, l'espressione della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente  
  
(Norman Gobbi)

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)
- Istituto delle assicurazioni sociali (ias@ias.ti.ch)
- Ufficio degli invalidi (christian.grassi@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet