



Rapporto esplicativo relativo al progetto di legge federale su provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili (LDis)

1. In generale

1.1 La procedura di consultazione del 1999

La procedura di consultazione dell'autunno 1999 sulla parità di trattamento dei disabili¹ ha indicato che la maggioranza degli enti consultati riconosce la necessità di sviluppare una legislazione in favore dei disabili e che l'articolo 8 della nuova Costituzione federale (Cost.) dà, unitamente a competenze materiali, un mandato costituzionale adeguato per attuare una politica di parità. Parecchi enti consultati si sono inoltre dichiarati favorevoli all'elaborazione di una legislazione federale speciale che definisca in particolare nozioni centrali come quelle di disabile o di svantaggio. Per molti di loro i problemi principali (in particolare per quanto riguarda gli edifici) si pongono a livello di esecuzione del diritto vigente (non osservanza delle norme, prassi lassista in materia di deroghe, assenza di rimedi giuridici); per garantire l'applicazione delle norme giuridiche propongono il riconoscimento di diritti soggettivi a livello di legge².

In base a tale esito, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia di elaborare un progetto di legge che concreti l'articolo 8 Cost. e che possa costituire un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "Parità di diritti per i disabili"³.

¹ Organizzata su domanda della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati, la consultazione è durata dal 1° luglio al 31 ottobre 1999 (cfr. FF **1999** 4607). Su 164 istituzioni interpellate, 74 vi hanno partecipato attivamente, fra le quali 25 Cantoni, varie Conferenze cantonali e Commissioni federali, i 4 partiti di Governo, le principali organizzazioni settoriali dell'economia e quasi 30 organizzazioni private.

² Cfr. rapporto del 28 gennaio 2000 "Parità di trattamento dei disabili - Valutazione della consultazione svoltasi nell'autunno 1999", pubblicato dall'Ufficio federale di giustizia, 3003 Berna.

³ Depositata il 14 giugno 1999, l'iniziativa popolare ha raccolto, in 10 mesi, 121'269 firme valide (FF **1999** 6256).

1.2 Le principali scelte del progetto di legge

Vi sono vari approcci possibili al problema dell'invalidità e dell'integrazione dei disabili⁴. Si può cercare di intervenire sulla situazione personale del disabile nell'intento di farlo beneficiare di condizioni di vita equivalenti o paragonabili a quelle dei non-disabili e di avvicinare il suo stato a quello dei membri non-disabili della società. Secondo tale approccio è il disabile stesso a essere oggetto dell'azione dello Stato ed è la sua situazione personale che il legislatore tenterà di migliorare e di modificare, per esempio versando rendite, a titolo di compensazione della perdita di guadagno derivante dall'invalidità, istituendo una scolarizzazione speciale, favorendo il reinserimento professionale ecc.. Questo è l'approccio delle assicurazioni sociali, in particolare dell'assicurazione invalidità e della previdenza professionale. È indispensabile per garantire una vita dignitosa e corrisponde a un sentimento di giustizia sociale. Questo pilastro sociale va considerato come un "provvedimento per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili" e, in questo senso, adempie già una parte importante del mandato dell'articolo 8 capoverso 4 Cost..

A questo primo approccio deve tuttavia aggiungersene un altro che consiste nell'agire sull'ambiente esterno allo scopo di diminuire gli ostacoli e le barriere ambientali che gravano sui disabili. Secondo questo approccio sono la società stessa e l'ambiente che essa crea a essere l'oggetto dell'azione dello Stato. Infatti si vuole esercitare un influsso sulla sistemazione del quadro generale della vita nella società allo scopo di considerare le necessità di tutti i membri della collettività, evitando in tal modo che le persone che non corrispondono sotto tutti i punti di vista ai parametri riconosciuti diventino, per questo stesso fatto, dei marginali o degli esclusi. Detto con altre parole, l'approccio sul piano "ambientale" porta sulle condizioni quadro della vita nella società. È bene ricordare che di un tale approccio fruiscono non soltanto i disabili, ma anche tutta una parte della popolazione che, in ragione dell'età, di una malattia o di un'infermità passeggera, si ritrova momentaneamente disabile.

Il presente progetto di legge si richiama a questo secondo approccio. Sancisce il primo elemento di una politica più ampia volta a eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili. Non ha l'ambizione di coprire tutta la materia, ma propone, in un primo tempo, soluzioni per disciplinare un certo numero di questioni importanti, segnatamente per quanto concerne l'accesso agli edifici destinati al pubblico, ai trasporti pubblici e ai servizi. Inserendosi nel contesto dei diritti fondamentali, definisce alcuni principi capitali relativi all'eliminazione degli svantaggi di fatto. Pone così alcune pietre miliari per lo sviluppo futuro di una politica in favore dei disabili e per un cambiamento di mentalità.

Infine, in parte sulla base dell'esito della consultazione del 1999⁵, abbiamo optato per una soluzione legislativa mista, vale a dire, da un canto, l'emanazione di una legge speciale che concreti le nozioni principali e istituisca alcuni provvedimenti nell'ambito di competenze federali e, dall'altro, la modifica di leggi esistenti.

⁴ Cfr. Adriano Previtali, *Handicap e diritto*, tesi Friburgo 1998, p. 44ss.

⁵ Cfr. il rapporto Valutazione della consultazione svoltasi nell'autunno 1999 (nota 2), p. 31s.

1.3 Le altre modifiche legislative

Concepito d'altronde come un controprogetto all'iniziativa popolare "Parità di diritti per i disabili", il progetto sottostà a scadenze pressanti⁶. Vari aspetti essenziali del problema, come l'integrazione dei disabili nella vita professionale (sistema di bonus-malus o altri sistemi con incentivi finanziari), la formazione professionale (aggiornamento e perfezionamento professionali, fondo per la formazione professionale), o come l'aiuto individuale (indennità d'assistenza e altri sussidi per cure a domicilio, istituzione di un fondo d'assistenza) non sono esaminati nell'ambito del presente progetto di legge. Sono tuttavia oggetto d'esame nell'ambito dei lavori per la revisione della legge sulla formazione professionale e di quelli relativi alla quarta revisione dell'assicurazione contro l'invalidità (AI). Inoltre altri aspetti concernono la revisione del diritto tutorio (diritti e protezione dei disabili mentali). Infine, l'insieme di detti lavori dovrà essere coordinato con quelli sulla nuova perequazione finanziaria; se sarà il caso, i principi e le soluzioni di detta perequazione saranno concretati nel presente progetto di legge. Rileviamo ancora che certi provvedimenti dovranno essere presi a livello di ordinanza del Consiglio federale. Così l'articolo 1 capoverso 1 lettera d dell'ordinanza del 18 aprile 1984⁷ sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, che esclude dall'assicurazione obbligatoria le persone che sono invalide almeno in misura dei due terzi ai sensi dell'AI, dovrebbe essere modificato nel senso di introdurre anche per dette persone l'assicurazione obbligatoria. Infatti, nella misura in cui tali persone possono ancora esercitare un'attività lucrativa e il rischio coperto dall'assicurazione non si è prodotto, la loro esclusione dall'assicurazione non è giustificata.

1.4 Le basi costituzionali del progetto di legge

Il presente progetto di legge si fonda sull'articolo 8 Cost., in particolare sul mandato conferito al legislatore dal capoverso 4.

Detto capoverso conferisce al legislatore il mandato imperativo di prendere provvedimenti per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili. Completa i principi della parità di diritti e della non-discriminazione di cui ai capoversi 1 e 2 dell'articolo 8 Cost. e precisa il mandato più generale dell'attuazione dei diritti fondamentali sancito all'articolo 35 capoverso 1 Cost.. Va dunque oltre la semplice garanzia dell'articolo 8 capoverso 2 Cost. e, in tal senso, lo si può paragonare al mandato legislativo dell'articolo 8 capoverso 3 sulla parità dei sessi.

Il mandato derivante dal capoverso 4 incarica il legislatore di agire in favore dei disabili, il che implica anche l'adozione (a determinate condizioni) di provvedimenti atti a promuovere l'attuazione della parità fra i disabili e i non-disabili. Infatti per sormontare le differenze esistenti fra questi due gruppi di persone, il legislatore deve sia poter effettuare distinzioni sul piano del diritto al fine di creare per i disabili condizioni di vita del medesimo valore (pari opportunità) sia prevedere

⁶ Conformemente all'articolo 29 capoverso 2 della legge sui rapporti fra i Consigli (RS 171.11), il Consiglio federale deve adottare un progetto di legge e il relativo messaggio entro il 14 dicembre 2000.

⁷ RS 831.441.1

provvedimenti per combattere svantaggi, in particolare anche quelli indiretti, esistenti nei confronti dei disabili.

Il capoverso 4 si rivolge sia al legislatore cantonale che a quello federale, ciascuno essendo incaricato di agire negli ambiti della propria competenza. Secondo l'interpretazione che ne danno di consuetudine la prassi⁸ e la dottrina⁹, la garanzia federale di un diritto fondamentale non conferisce di per sé nuove competenze al legislatore federale. In altri termini, nella misura in cui la garanzia di un diritto fondamentale è intesa come conferimento di un mandato al legislatore, essa non modifica la ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni e, di conseguenza, il legislatore federale interverrà unicamente negli ambiti che la Costituzione federale sottometta alla sua competenza; il compito di agire negli altri ambiti spetta al legislatore cantonale.

Si può pensare che una tale interpretazione restrittiva, che si spiega con la preoccupazione di non snaturare la ripartizione costituzionale delle competenze, si applichi soprattutto a garanzie di diritti fondamentali tradizionali (per esempio la libertà della stampa, la libertà di credo e di coscienza, la libertà di riunione). Se invece il mandato costituzionale federale è accompagnato da nozioni specifiche che hanno bisogno di essere interpretate, può risultare problematico lasciare agli organi d'applicazione del diritto (autorità cantonali, tribunali, Consiglio federale nell'esercizio del potere di sorveglianza) il compito di definire dette nozioni in casi concreti. È più consono al principio democratico, ma anche all'idea di unità del diritto federale e di prevedibilità del suo contenuto, affidare tale interpretazione al legislatore federale. Una questione analoga si pose per la nozione di istruzione scolastica di base "sufficiente", utilizzata nell'articolo 27 capoverso 2 vCost. (art. 19 e 62 cpv. 2 Cost.). A livello di dottrina¹⁰ si discusse a lungo per sapere a chi spettasse la competenza di definire nelle grandi linee il contenuto minimo dell'aggettivo "sufficiente"; infine una parte della vecchia dottrina¹¹ riconobbe già allora che spettasse al legislatore federale. Sotto il profilo giuridico, una tale competenza può essere considerata lecita ed è una resistenza di natura

⁸ Si veda, per esempio, il messaggio del Consiglio federale concernente il progetto di legge sulla parità dei sessi, del 24 febbraio 1993, FF 1993 I 1052 (dove la competenza del legislatore federale è parimenti stata fondata, oltre che sull'art. 4 cpv. 2, anche sugli art. 34^{ter} e 64 della precedente Costituzione federale). Allo stesso modo si ammise che una legge federale sull'aiuto alla stampa non poteva fondarsi sulla garanzia federale della libertà di stampa, ma che occorreva, per assicurarle una base giuridica, introdurre nella Costituzione federale una nuova disposizione (che a tutt'oggi non è stata adottata); cfr. D. Barrelet, *Droit de la communication*, 1998, p. 15-16, n. 46 a 48.

⁹ Cfr. F. Fleiner – Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, 242-243 (è vero che Z. Giacometti partiva dall'idea, oggi contestata, che per principio un diritto fondamentale, poiché è direttamente applicabile, non ha bisogno di una legislazione esecutiva); Y. Hangartner, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, II, 1982, p. 55; U. Häfelin / W. Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4^e ed., 1998, p. 99, n. 282. Esprimono un'opinione più mitigata, vale a dire meno negativa, P. Saladin, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 3 (1986), n. 182, J. F. Aubert, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, I, 1991, n. 699, p. 500-501, e soprattutto J. P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, p. 127.

¹⁰ M. Borghi, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 27 (1988), n. 83-84, e i riferimenti.

¹¹ J. Schollenberger, *Kommentar der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 1905, ad art. 27, p. 260-261; F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, p. 46, nota 23; W. Burckhardt, *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung*, 3^a ed., 1931, ad art. 27, p. 204; F. Fleiner – Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1949, p. 90-91, nota 73 (che riprende il parere espresso da F. Fleiner nel 1923).

essenzialmente politica che ha finora impedito al legislatore federale di esercitarla. Nel presente caso, vista la difficoltà d'interpretazione delle nozioni indeterminate dell'articolo 8 capoverso 4 Cost. (segnatamente quelle di "deficienza", di "svantaggio", di "disabile"), pensiamo che sia giuridicamente possibile fondarsi su questa disposizione costituzionale per definirne e concretarne gli effetti in ossequio al principio dell'uguaglianza giuridica.

È in questa stessa prospettiva che il presente progetto di legge si fonda sugli articoli 19 e 62 capoverso 2 Cost. per concretare nell'ambito dell'istruzione scolastica di base l'uguaglianza giuridica dei disabili.

Gli articoli 87 e 92 capoverso 1 Cost. costituiscono la base per i provvedimenti presi nel settore dei trasporti ferroviari e degli altri trasporti regolari e professionali di passeggeri. Si tratta di competenze legislative globali della Confederazione¹².

Il presente progetto di legge si fonda anche sull'articolo 112 capoverso 6 Cost. quando abilita la Confederazione a prendere vari provvedimenti d'incoraggiamento. Detta disposizione costituzionale riprende infatti l'articolo 34^{quater} capoverso 7 vCost., che fin dall'inizio è sempre stato interpretato in modo lato intendendo non soltanto l'integrazione professionale dei disabili, ma anche quella sociale¹³. Come lascia intendere il tenore stesso della disposizione, i provvedimenti possono essere finanziati non soltanto dall'assicurazione (seconda frase), ma anche dagli introiti generali. Questa disposizione, in combinazione con l'articolo 8 capoverso 4 Cost., ci porta ad ammettere la competenza della Confederazione a sovvenzionare provvedimenti d'incoraggiamento in favore dei disabili in una prospettiva più ampia di quella dell'assicurazione contro l'invalidità.

Le disposizioni del progetto che concernono le relazioni fra privati trovano il loro fondamento nell'articolo 122 capoverso 1 Cost., mentre quelle sul personale della Confederazione sono di competenza della Confederazione in virtù della loro stessa natura.

1.5 Le ripercussioni finanziarie

Per il momento non è possibile valutare le ripercussioni finanziarie del progetto. Anche la questione delle modalità e degli strumenti di finanziamento è ancora aperta. Ed è appunto anche questo uno degli obiettivi della procedura di consultazione: raccogliere informazioni concrete sulle ripercussioni finanziarie e sulle modalità di finanziamento.

I costi saranno elevati, in particolare nel settore dei trasporti pubblici. I termini e le esigenze concrete in materia di adattamento alle necessità dei disabili sono determinanti: infatti quanto più sarà possibile distribuire nel tempo l'esecuzione di tali adattamenti e quanto più il momento di tale esecuzione corrisponderà con i termini usuali d'ammortizzazione praticati in funzione dei criteri imprenditoriali, tanto più l'impatto finanziario potrà essere limitato. Secondo le pianificazioni

¹² Messaggio del 20 novembre 1996 del Consiglio federale relativo alla nuova Costituzione federale, FF **1997** I 253.

¹³ Si veda il messaggio del 10 novembre 1971 del Consiglio federale a sostegno della revisione della Costituzione nel campo della previdenza vecchiaia, superstiti e invalidità, FF **1971** II 1237.

effettuate a medio e lungo termine i costi supplementari che peseranno sui trasporti pubblici non sono coperti dal preventivo dei trasporti. Siccome non è ancora possibile valutare in modo preciso l'ammontare di tali costi supplementari, non è nemmeno possibile stabilire attualmente se tali costi debbano essere assunti dagli interessati (imprese di trasporti ecc.) o se lo Stato dovrà mettere a disposizione mezzi finanziari specifici.

2. Commento agli articoli del progetto di legge

2.1 Le grandi linee del progetto

Il presente progetto di legge comporta 5 sezioni.

La prima sezione riunisce le disposizioni generali che servono all'interpretazione della legge e ne definiscono il campo d'applicazione.

La seconda sezione comprende le due disposizioni centrali del progetto: dapprima l'articolo 4, che concretizza il compito della Confederazione e dei Cantoni e che definisce in modo generico la nozione di svantaggio, in seguito l'articolo 5 che precisa, in rapporto a situazioni concrete, la nozione di svantaggio e che rappresenta il cardine del sistema, visto che la legge si prefigge di concretare un diritto fondamentale. Inoltre nel quadro di questa seconda sezione, noi proponiamo come varianti alcune disposizioni supplementari, che introducono diritti soggettivi atti a realizzare gli obblighi di uguaglianza risultanti dalla legge (variante 2). Questa variante riprende un'idea che ha goduto di ampio sostegno nel corso della consultazione dell'autunno 1999: numerosi enti ritengono che il problema principale, almeno per quanto concerne gli edifici, consiste nell'esecuzione del diritto vigente.

La terza sezione raggruppa le disposizioni che concernono unicamente la Confederazione sia che si tratti per essa di fungere da pioniera nell'introduzione di certi provvedimenti e di raccogliere esperienze utili (clausola d'impiego a qualifiche equivalenti, ricorsi di organizzazioni), sia che si tratti di attuare, nei suoi ambiti di competenza, il mandato dell'uguaglianza giuridica (norme tecniche relative alle costruzioni federali o sovvenzionate dalla Confederazione o ai trasporti concessionari di passeggeri). Questa sezione comprende anche un certo numero di provvedimenti a carattere d'incentivo, in particolare finanziario, intesi a promuovere l'idea dell'integrazione dei disabili.

La quarta sezione comprende un articolo che impone ai Cantoni di prendere provvedimenti affinché i bambini e gli adolescenti disabili possano apprendere il linguaggio gestuale e la scrittura braille nell'ambito dell'istruzione scolastica di base.

La quinta sezione contempla le disposizioni volte ad attuare la nuova legge: così l'articolo 13 prevede termini d'adeguamento in materia di trasporti pubblici per permettere l'attuazione progressiva dei nuovi principi di uguaglianza giuridica.

Infine il progetto prevede la modifica di varie leggi federali: propone in particolare un miglioramento della situazione fiscale dei disabili, partendo dalla constatazione che le numerose spese che i disabili devono sostenere a causa del loro handicap

non sono mai rimborsate completamente e dalla considerazione che l'onere fiscale che incombe loro (imposizione diretta) può essere psicologicamente più pesante per loro che per gli altri contribuenti; per quanto concerne le altre modifiche di legge, si tratta di provvedimenti da prendere per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili (in materia di circolazione stradale, di telecomunicazioni, di televisione e di assicurazione disoccupazione). Alcuni di tali campi (radiotelevisione e assicurazione disoccupazione) sono attualmente oggetto di revisione. Occorrerà pertanto garantire il necessario coordinamento.

2.2 Commento ai singoli articoli

Titolo

Il titolo della legge secondo il presente progetto riprende alla lettera il tenore del capoverso 4 dell'articolo 8 della Cost., indicando in tal modo la prospettiva generale nella quale si iscrive la nuova legge.

Preambolo

Il preambolo si richiama ai sei articoli costituzionali sui quali si fonda la legge (cfr. n. 1.4).

Sezione 1 Disposizioni generali

Art.1 Scopo

L'articolo 8 capoverso 4 Cost. incarica la Confederazione di prevedere provvedimenti legislativi per eliminare svantaggi esistenti nei confronti dei disabili. La presente legge esegue appunto tale mandato. Da un canto, occorre dunque sopprimere gli svantaggi esistenti, e, dall'altro, ove tale soppressione non sia realizzabile o lo sia soltanto a condizioni sproporzionate, occorre prevedere, se possibile, compensazioni. Se in fase di progettazione si considerano per tempo le necessità dei disabili è possibile, nella maggior parte dei casi, evitare gli svantaggi senza che ne risulti un aumento dei costi, o per lo meno un aumento significativo. Ne consegue che il processo di sensibilizzazione alle necessità specifiche dei disabili assume particolare rilevanza nell'approccio del problema. La disposizione enumera pertanto i settori che sono determinanti ai fini dell'integrazione dei disabili nella società: i contatti sociali, la formazione e l'attività professionale. Tale integrazione presuppone la possibilità di comunicare e di spostarsi nel modo più autonomo possibile.

Art. 2 Definizione

L'articolo 2 definisce la nozione più importanti per l'applicazione della legge.

Definisce la nozione di disabile in modo autonomo e più ampio di quanto lo faccia la legislazione sociale. In particolare la legge federale del 19 giugno 1959¹⁴ su l'assicurazione per l'invalidità (art. 4 cpv. 1) non dà una definizione di carattere generale, ma definisce l'invalidità in questi termini:

"L'invalidità, nel senso della presente legge, è l'incapacità al guadagno, presunta permanente o di rilevante durata, cagionata da un danno alla salute fisica o psichica conseguente a infermità congenita, malattia o incidente."¹⁵

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

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

"L'handicap ai sensi della presente legge è l'effetto di una deficienza funzionale che non è solo passeggera e che risulta da uno stato fisico, mentale o psichico anormale. È anormale lo stato che si differenzia dallo stato tipico proprio di un'età determinata. ..."¹⁶

Gli handicap causati dall'età non sono dunque compresi in questa definizione legale.

La legge americana del 1990 sui disabili (American with Disabilities Act; ADA) contiene, nella sezione 3, una definizione interessante:

"Applicato a una persona, il termine "handicap" significa:

- a. una deficienza fisica o mentale che limita in modo essenziale lo svolgimento di una o più attività importanti della vita di questa persona;
- b. il fatto che una tale deficienza sia esistita; o
- c. il fatto di essere considerato affetto da una tale deficienza."¹⁷

¹⁴ LAI; RS **831.20**;

¹⁵ Questa definizione avrebbe dovuto essere estesa ai danni della salute psichica, mediante la modifica del 26 giugno 1998 della LAI, respinta (per altri motivi) in occasione della votazione popolare del 13 giugno 1999 (FF **1998** 2747; **1999** 6237).

¹⁶ "Behinderung im Sinne dieses Gesetz ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden Funktionsbeeinträchtigung, die auf einem regelwidrigen körperlichen, geistigen oder seelischen Zustand beruht. Regelwidrig ist der Zustand, der von dem für das Lebensalter typischen abweicht. ..."

¹⁷ "The term "disability" means, with respect to an individual:

- a. a physical or mental impairment that substantially limits one or more of the major life activities of such individual;
- b. a record of such an impairment; or
- c. being regarded as having such an impairment."

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

Art. 3 Campo d'applicazione

La legge è principalmente applicabile ai seguenti campi: trasporti pubblici, costruzioni nuove e prestazioni. Il suo campo d'applicazione è quindi determinato di conseguenza. La procedura di consultazione indicherà se i criteri ritenuti per delimitare il campo d'applicazione della legge e se i limiti proposti, che si tratti del numero di appartamenti, del numero dei posti o delle superfici minime, sono adeguati.

La legge si applica in primo luogo agli edifici e impianti che per principio sono aperti a chiunque rispetti le condizioni che ne regolano l'accesso (biglietto d'entrata, tenuta corretta ecc.) (cpv 1 lett. a). Si tratta, per esempio, di negozi, banche, ristoranti, alberghi, sale in cui si svolgono spettacoli o manifestazioni, musei, biblioteche, parcheggi, parchi pubblici, piscine, spiagge, stadi. La legge considera anche i rinnovi, quando sono importanti. Il concretare la nozione di "rinnovo importante" spetta all'ordinanza. Non rientrano tuttavia nel campo d'applicazione della legge né gli edifici e gli impianti che sono stati costruiti, né quelli che non sono stati oggetto di un rinnovo importante, prima dell'entrata in vigore della legge (il termine determinante essendo la data in cui è stata concessa l'autorizzazione di costruzione). La legge si applica inoltre all'insieme dei trasporti pubblici (stazioni, fermate, compresi i loro servizi, nonché i veicoli per i passeggeri; cpv. 1 lett. b). La legge si applica anche alle case di una certa importanza (più di otto appartamenti) nuove od oggetto di un rinnovo importante (cpv. 1 lett. c). Infine la legge si applica alle prestazioni destinate al pubblico indipendentemente dal fatto che siano offerte da privati, da collettività pubbliche (Comuni, Cantoni, Confederazione) o da imprese alle quali dette collettività hanno accordato una concessione (cpv. 1 lett. d), ad eccezione, in quest'ultimo caso, del settore delle telecomunicazioni (cpv. 2 lett. c). Per prestazioni si devono intendere i servizi dell'amministrazione aperti al pubblico, (p.es. i registri ufficiali, il controllo degli abitanti), i programmi televisivi, le manifestazioni politiche, culturali e sportive che hanno un carattere regolare, i centri commerciali, i servizi bancari ecc.).

Il capoverso 2 enumera quanto non rientra nel campo d'applicazione della legge. Si tratta degli edifici e impianti che servono principalmente a rappresentazioni o manifestazioni culturali, intese in senso lato, e che contano meno di 50 posti (lett. a). Esclusi dal campo d'applicazione della legge sono anche gli edifici e impianti dei piccoli esercizi commerciali, come saloni di parrucchiere, negozi di quartiere o altre "boutique", se la superficie accessibile al pubblico è inferiore a 100 m² (lett. b). Infine è escluso dal campo d'applicazione della legge il settore delle telecomunicazioni (lett. c), perché la legislazione speciale in questo settore tiene già conto delle necessità specifiche dei disabili e, ove adeguamenti siano ancora necessari, appare più giudizioso effettuarli direttamente nella legge speciale (cfr. le modifiche del diritto vigente, n. 4 dell'allegato al presente progetto).

Invece dei limiti quantitativi di cui al capoverso 2 lettere a e b, si potrebbe delegare al Consiglio federale il compito di fissare tali limiti a livello di ordinanza.

Sezione 2 Eliminazione degli svantaggi

Art. 4 Provvedimenti della Confederazione e dei Cantoni

Il capoverso 1 si rivolge alla Confederazione e ai Cantoni incaricandoli di prendere i provvedimenti necessari alla soppressione degli svantaggi o – dove ciò non sia possibile – alla loro compensazione. I provvedimenti devono agire anche in modo preventivo, impedendo l'insorgere di svantaggi.

Nella seconda frase è disposto che tali provvedimenti devono tener conto delle necessità specifiche delle donne disabili, sottolineando così la volontà di sopprimere la doppia discriminazione di cui sono oggetto. Il problema della doppia discriminazione si pone soprattutto in relazione alla formazione professionale (orientamento verso mestieri tradizionalmente femminili) e alle prestazioni in materia di assicurazioni sociali (misure di reinserimento professionale di una donna disabile che non esercita un'attività lucrativa).

Il capoverso 2 definisce la nozione di "svantaggio". V'è svantaggio quando i disabili e i non-disabili sono trattati in modo diverso senza che criteri oggettivi lo giustificino oppure quando i disabili e i non-disabili sono trattati allo stesso modo nonostante criteri oggettivi esigano una diversità di trattamento. Lo svantaggio non implica soltanto elementi giuridici legati alla situazione del disabile, ma anche elementi di fatto. Lo svantaggio si distingue inoltre dalla discriminazione: quest'ultima infatti presuppone uno svantaggio qualificato, vale a dire una disparità di trattamento che ferisce in modo particolare, particolarmente sfavorevole e il più delle volte dispregiativa del disabile.

Il capoverso 3 stabilisce che i provvedimenti che assegnano ai disabili vantaggi materialmente giustificati sono permessi e non costituiscono, nei confronti dei non-disabili, una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica. Come regola generale, tali provvedimenti vanno limitati nel tempo o circoscritti, in altro modo, a un campo d'applicazione stretto. La disposizione riprende quella dell'articolo 3 capoverso 3 della legge federale sulla parità dei sessi¹⁸.

Art.5 Svantaggi nell'accesso agli edifici e impianti, alle prestazioni o alle case

La disposizione concreta segnatamente la nozione di svantaggio dell'articolo 8 capoverso 4 Cost.. È opportuno ricordare innanzitutto che l'articolo 8 Cost. non costituisce, né per il tramite del diritto fondamentale dei capoversi 1 e 2, né per il tramite del mandato legislativo del capoverso 4, il fondamento di una competenza materiale autonoma della Confederazione. Il fatto è stato sottolineato a più riprese nell'ambito dei dibattiti parlamentari e la dottrina lo conferma costantemente. Così le norme in materia di diritto del lavoro della legge sulla parità dei sessi si fondano non soltanto sull'articolo 4 vCost., ma anche sugli articoli 34^{ter} (protezione dei lavoratori) e 64 (diritto privato) vCost.

¹⁸ Legge sulla parità dei sessi; RS 151.1

Come abbiamo già spiegato prima (cfr. n. 1.4), la presente legge intende precisare una nozione del diritto costituzionale federale, come lo fa già la legge sulla parità dei sessi per quanto concerne il divieto alla discriminazione. Così facendo, il Parlamento opera esso stesso e in modo preliminare il lavoro di concretazione, che normalmente spetta al giudice, nel quadro dell'applicazione concreta del diritto. Limitando tuttavia la sua azione a detto lavoro di concretazione, il legislatore non interviene nell'ambito di competenza dei Cantoni che conservano la facoltà originaria di definire essi stessi un ordinamento conforme ai diritti fondamentali.

Rammentiamo infine che il Parlamento ha dibattuto del problema della concretazione di un diritto fondamentale in occasione dell'adozione dell'articolo 27 vCost. e della nozione di istruzione scolastica di base. Se l'idea di una regolamentazione federale fu infine abbandonata è perché il Parlamento, per ragioni politiche, non volle un intervento federale di natura preventiva (adozione di norme), ma soltanto un intervento di natura repressiva (controllo a posteriori da parte del giudice). Per contro nessuno fece valere l'argomento costituzionale nei confronti di un atto normativo federale¹⁹. La questione si ripresentò 10 anni più tardi. Il Parlamento approvò allora un decreto federale che assegnava un credito in vista della preparazione di una legislazione federale d'esecuzione che doveva in particolare definire la nozione di "istruzione scolastica di base sufficiente". Il decreto federale fu tuttavia respinto in votazione popolare²⁰.

Il capoverso 1 concerne gli svantaggi nell'accesso agli *edifici e impianti*, alle *infrastrutture dei trasporti pubblici* e alle *case* con più di otto appartamenti. Per edifici e impianti la legge intende unicamente quelli *destinati al pubblico* (cfr. art. 3 cpv. 1 lett. a e b), comprese le infrastrutture dei trasporti pubblici (stazioni, fermate e veicoli). Non è tuttavia necessario che *tutte* le entrate garantiscano l'accesso ai disabili; soprattutto per quanto concerne gli edifici esistenti, è sufficiente che i disabili possano accedere attraverso l'entrata principale. Non sarebbe quindi ammissibile che il solo accesso possibile fosse rappresentato, per esempio, dal montacarichi di un'entrata di servizio. Quanto ai mezzi di trasporto pubblici, sono considerati conformi alle necessità dei disabili se offrono almeno un accesso agevole ai disabili; non è dunque necessario, almeno durante il periodo di transizione, che tutti i veicoli siano conformi: per ogni composizione, è sufficiente che almeno una vettura passeggeri sia specialmente equipaggiata. In merito alle case con più di otto appartamenti (art. 3 cpv. 1 lett. c), occorre che sia garantito l'accesso ai vari appartamenti; per quanto concerne l'adattamento degli appartamenti stessi alle necessità dei disabili, la presente legge non se ne occupa, essendo questo un compito che spetta ai Cantoni.

Il capoverso 2 concerne gli svantaggi nell'accesso alle *prestazioni* fornite dalle collettività pubbliche o dalle imprese concessionarie. Vi sono, per esempio, le prestazioni dei trasporti pubblici e fornite dalle amministrazioni pubbliche che offrono un servizio per il tramite di uno sportello a disposizione del pubblico, come il controllo degli abitanti o il registro fondiario. Per detti casi, la qualità di proprietario non è determinante.

¹⁹ W. Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung, 3^a ed., 1931, ad art. 27, p. 203-204.

²⁰ L.R. von Salis, Schweizerisches Bundesrecht, 2^a ed., 1904, vol. V, n. 2460, p. 560s.; J. F. Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Basilea 1991, vol. I, p. 68, n. 147.

Questi due capoversi si riferiscono indirettamente al postulato di autonomia dei disabili ("con l'aiuto di terzi"). In modo generale, i disabili si sentono disuguali e svantaggiati dal fatto che la loro autonomia è limitata dalla loro deficienza. Una politica in favore dei disabili deve pertanto, per quanto ciò sia possibile e attuabile sotto il profilo economico, tendere alla soppressione di tale svantaggio. È in tale prospettiva che ai sensi dell'articolo 5 la necessità di dover ricorrere all'aiuto di terzi costituisce uno svantaggio. Il che non significa affatto che gli aiuti individuali molto preziosi che sono attuati in numerosi settori e che si sono dimostrati validi siano da disprezzare. Il fatto è che l'obiettivo superiore della presente legge è quello di creare le condizioni generali di vita sociale che permettano ai disabili di condurre un'esistenza indipendente dall'aiuto di terzi e di liberarsi in tal modo da un sentimento di dipendenza.

Il capoverso 3 sancisce il principio secondo il quale il divieto della discriminazione non si applica soltanto alle relazioni fra lo Stato e i privati, ma anche a quelle che i privati intrattengono fra loro (effetto orizzontale). Il divieto della discriminazione concerne i privati che forniscono prestazioni destinate al pubblico, vale a dire che le offrono, per principio, a ciascuno. Con il termine generale di "prestazioni" si intende tutto un insieme di servizi offerti al pubblico. Tali prestazioni comprendono principalmente quelle del commercio al dettaglio, dei ristoranti, degli alberghi, delle banche, delle piscine, le prestazioni culturali come quelle delle biblioteche, dei musei, dei teatri, delle sale cinematografiche, nonché quelle degli impianti all'aria libera (giardini zoologici, stadi, parchi).

Commento alla variante 2 (art. 5a)

Il progetto di legge potrebbe essere completato da un articolo consacrato ai diritti soggettivi. Infatti, come è risultato dalla procedura di consultazione dell'autunno 1999, il diritto cantonale, in particolare per quanto riguarda il settore della costruzione, è abbastanza avanzato; semmai è a livello di esecuzione che si constatano carenze. Prevedendo rimedi giuridici (ricorso o azione), la legge potrebbe quindi dare ai disabili gli strumenti atti a far meglio rispettare il diritto vigente. In quest'ottica vi sottoponiamo il progetto d'articolo 5a.

Per quanto concerne l'accesso a immobili è il proprietario dell'immobile che deve rispondere (cpv. 1). Per quanto riguarda i locali affittati, il disabile può chiamare in causa, a scelta, sia la persona che fornisce la prestazione, sia il proprietario dell'immobile (cpv. 2). Tenuto conto dei termini d'adeguamento e transitori (art. 13) e dell'esclusione degli edifici esistenti dal campo d'applicazione della legge (art. 3), detta soluzione appare ragionevole.

In generale, gli sforzi intrapresi per eliminare uno svantaggio devono tuttavia essere economicamente sopportabili e proporzionati al beneficio che ne risulta per il disabile (cpv. 3 lett. a). Gli interessi preponderanti della protezione dei monumenti e della protezione della natura e del paesaggio (cpv. 3 lett. b) o quelli della sicurezza del traffico e dell'esercizio (cpv. 3 lett. c) possono anch'essi limitare la portata di tali diritti soggettivi. Se il proprietario omette di prendere i provvedimenti necessari alle esigenze dei disabili al momento della costruzione dell'immobile o in occasione di un rinnovo importante, la ponderazione degli interessi secondo il capoverso 3 avverrà sulla base dei costi supplementari che il proprietario avrebbe

dovuto assumersi al momento in cui ha fatto eseguire i lavori. Il più delle volte, tali costi dovrebbero essere inferiori a quelli derivanti da un adattamento a posteriori.

Il capoverso 4 rafforza il principio di proporzionalità del capoverso 3, nel senso che permette al giudice di non ordinare la soppressione completa dello svantaggio, ma di ricorrere, qualora la causa non sia evidente, a un provvedimento più circostanziato e meglio adeguato alle circostanze del caso specifico. Infatti secondo il capoverso 4, la collettività in questione deve proporre una soluzione alternativa adeguata qualora il diritto soggettivo di un disabile non possa essere riconosciuto a causa di essere sproporzionato ai sensi del capoverso 3. In tal modo si potrebbe almeno compensare uno svantaggio di cui non si può ragionevolmente pretendere che venga eliminato. Pensiamo, per esempio, a una sorta di elevatore (mobilit) che permette al disabile, aiutato da un impiegato, di salire su un treno laddove le vetture o i marciapiedi, per ragioni economiche, non hanno ancora potuto essere adattati alle necessità dei disabili.

Quest'articolo 5a andrebbe completato da una disposizione transitoria che preveda un termine d'adeguamento. Ai sensi di questa disposizione i diritti soggettivi possono essere invocati soltanto dopo che siano trascorsi 3 anni dall'entrata in vigore della legge. Entro tale termine i fornitori di prestazioni devono prendere le disposizioni necessarie affinché la loro offerta di prestazioni sia adeguata alle necessità dei disabili.

Disposizioni speciali concernenti la Confederazione

Considerazioni generali sugli articoli 6-8

L'articolo 8 capoversi 2 e 4 Cost. non costituiscono il fondamento di nuove competenze materiali in favore della Confederazione. Essa non può dunque emanare prescrizioni in materia di parità dei disabili in settori che originariamente sono di competenza dei Cantoni. Per contro, può, nei settori che le competono, adottare provvedimenti – modelli – per combattere gli svantaggi di diritto e di fatto. Appaiono particolarmente idonei i settori nei quali la Confederazione svolge la funzione di datore di lavoro o di committente come pure quelli in cui, per il tramite di imprese concessionarie, offre prestazioni (trasporto di passeggeri, posta).

Art. 6 Provvedimenti nel settore del personale

La Confederazione è chiamata a dare l'esempio. In qualità di datore di lavoro, deve infatti praticare una politica favorevole ai disabili. A tale scopo, la legge impone alla Confederazione, quando assume personale, l'obbligo di dare, a parità di qualifica dei candidati, la priorità ai disabili (cpv. 1). L'obbligo vale fino a quando il numero degli impiegati disabili sia in un rapporto adeguato – misurato in proporzione alla loro percentuale nella popolazione globale – con quello degli impiegati non-disabili. A differenza della legge tedesca sui disabili gravi, il grado d'invalidità non è determinante ai fini dell'osservanza di tale obbligo. La Confederazione deve considerare anche i disabili gravi. Va da sé che i disabili che

postulano per un posto devono essere in grado di soddisfare le esigenze materiali legate a tale posto.

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

Il capoverso 2 stabilisce che la Confederazione, in qualità di datore di lavoro, deve accordare agli impiegati disabili le medesime opportunità degli altri impiegati nei vari settori del rapporto di lavoro.

La regolamentazione vale anche per i datori di lavoro giusta l'articolo 3 della legge federale sul personale della Confederazione²¹ (cpv. 3).

Commento alla variante 2 (art. 6a)

Analogamente a quanto previsto nella variante 2 concernente l'articolo 5a, si potrebbe introdurre un diritto soggettivo per concretizzare le misure previste nel settore del personale federale.

Secondo il capoverso 1, il disabile la cui candidatura non sia stata ritenuta dispone di un diritto di ricorso per violazione dell'articolo 6 capoverso 1. Secondo il capoverso 2, gli impiegati disabili dispongono dei rimedi giuridici previsti dalla legge federale sul personale della Confederazione se fanno valere una disparità di trattamento ai sensi dell'articolo 6, capoverso 2, per quanto concerne la sistemazione del posto di lavoro o altre condizioni di lavoro.

Questa variante implica pure una modifica della legge sull'organizzazione giudiziaria (art. 100 cpv. 2 lett. d). Questa modifica ha lo scopo di ovviare all'attuale inammissibilità dei ricorsi, in ultima istanza, davanti al Tribunale federale contro decisioni sull'istituzione iniziale del rapporto di servizio e sulla promozione del personale della Confederazione (art. 100 cpv. 1 lett. e n. 1). La modifica apre dunque la via del ricorso di diritto amministrativo contro le decisioni che violano l'articolo 6 della presente legge.

Questa regolamentazione ricalca quella in materia di parità dei sessi (art. 100 cpv. 2 lett. b OG in relazione con l'art. 13 della legge federale del 24 marzo 1995²² sulla parità dei sessi). Vi sarà modo di riconsiderare l'insieme di queste due regolamentazioni in occasione della revisione della legge sull'organizzazione giudiziaria e di istituire, se necessario, nell'uno o nell'altro caso sia la Commissione di ricorso in materia di personale federale sia, ulteriormente, il Tribunale amministrativo federale come istanza di ricorso.

²¹ FF 2000 1985; RU; RS

²² RS 151.1

Art. 7 Prescrizioni sulle norme tecniche

La Confederazione deve poter emanare norme che siano vincolanti per i suoi organi e le sue imprese.

Il capoverso 1 conferisce alla Confederazione la competenza esplicita di emanare disposizioni sulla sistemazione conforme alle necessità dei disabili delle stazioni, delle fermate, dei veicoli e dei sistemi d'informazione.

Il capoverso 2 costituisce il fondamento giuridico delle attuali Istruzioni del Consiglio federale, del 6 marzo 1989, sui provvedimenti edili per gli invalidi²³.

Il capoverso 3 impone alla Confederazione di sentire le organizzazioni di aiuto ai disabili prima di elaborare tali norme tecniche.

Giusta il capoverso 4, le norme emanate dalla Confederazione devono essere rispettate anche quando essa accorda concessioni o aiuti finanziari. Inoltre, considerato il rapido sviluppo della tecnica, tali norme vanno periodicamente adattate al progresso tecnico.

Art. 8 Diritto di ricorso delle organizzazioni

Questa disposizione disciplina il diritto di ricorso delle organizzazioni che in virtù del loro statuto si consacrano alla causa dei disabili. Sono legittimate a ricorrere le organizzazioni che esistono da oltre cinque anni e che sono riconosciute dal Consiglio federale (cpv. 1). Il diritto di ricorso è tuttavia limitato alle procedure federali relative all'accordo di concessioni (cpv. 2). Sono pertanto impugnabili segnatamente le decisioni in materia di comunicazione (concessionari di televisione) e di trasporti pubblici (concessionari di ferrovie e altri concessionari di trasporti di passeggeri).

I capoversi 3 e 4 riguardano le regole sulla notifica delle decisioni e su altre questioni procedurali, analogamente alle corrispondenti disposizioni della legge federale del 7 ottobre 1983 sulla protezione dell'ambiente (art. 55)²⁴.

Considerazioni generali sugli articoli 9 e 10

Come a più riprese osservato nel corso della procedura di consultazione dell'autunno 1999, le regole di diritto da sole non bastano a risolvere tutti i problemi relativi alla situazione dei disabili nella nostra società. I progressi in questo ambito dipendono in larga misura da un cambiamento di mentalità: in un certo senso, la società deve riapprendere a convivere con le differenze e a vivere in una collettività mista nella quale non tutti i membri dispongono necessariamente delle medesime facoltà individuali. D'altronde un tale processo va ben oltre la

²³ FF 1989 I 1269.

²⁴ RS 814.01

questione dei disabili in quanto tocca anche le differenze di etnia, di cultura, di lingua e di nazionalità; in questo senso, si iscrive nella problematica più generale della tolleranza collettiva. Gli articoli sui provvedimenti d'incoraggiamento mirano appunto a innescare un cambiamento di mentalità e ad attuare una politica che aiuti i singoli a seguire tale processo evolutivo. I programmi auspicati dovrebbero permettere l'introduzione di modelli innovativi d'integrazione dei disabili.

Gli articoli 9 e 10 hanno lo scopo di fornire la base legale necessaria perché la Confederazione possa incoraggiare l'integrazione dei disabili e accordare aiuti finanziari. Non sono dunque regole di organizzazione. Infatti tali questioni, vale a dire la determinazione di un'unità amministrativa federale competente per l'esecuzione della presente legge e segnatamente per prendere le decisioni che la legge implica, non vanno disciplinate nella legge formale, ma a livello di ordinanza del Consiglio federale (art. 43 e 47 della legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione²⁵).

In relazione con le questioni di organizzazione, abbiamo esaminato anche la possibilità di creare la base legale necessaria per istituire una commissione permanente amministrativa o un preposto speciale ai problemi specifici dei disabili. Abbiamo volutamente rinunciato a proporre la creazione di tali istituzioni perché richierebbero di appesantire il processo decisionale, preferendo invece la soluzione di una o più strutture leggere incluse nell'amministrazione centrale. In proposito va inoltre ricordato che i problemi riguardanti i disabili sono molto differenti a seconda del settore considerato, cosa che implica una perfetta conoscenza dei problemi concreti propri dei vari settori (p.es. in materia di trasporti, di telecomunicazioni o di televisione).

Art. 9 Programmi volti all'integrazione dei disabili

L'articolo 9 conferisce alla Confederazione la facoltà di attuare programmi d'integrazione dei disabili. L'attuazione di tali programmi dipende ovviamente dalla buona volontà delle persone: non si tratta in alcun caso di imporre provvedimenti d'integrazione a carattere obbligatorio. Interpretati ai fini della legge, tali programmi possono interessare i vari settori nei quali la Confederazione dispone di una competenza materiale. Per maggiore chiarezza, il capoverso 2 enumera i principali settori, essendo ben inteso che la lista non è esaustiva. Lo scopo di tali programmi è di sperimentare, con l'appoggio delle autorità, un certo numero di forme o provvedimenti innovativi d'integrazione. In particolare pensiamo a programmi d'integrazione di disabili mentali o psichici in classi normali nell'ambito dell'istruzione scolastica di base, fornendo un sostegno al corpo insegnante e un accompagnamento pedagogico adeguati. Altri programmi potrebbero mirare all'integrazione dei disabili nella vita professionale, fornendo, anche in questo caso, un accompagnamento psicologico sul posto di lavoro o condizioni particolari di lavoro. Altri programmi potrebbero avere come finalità il sostegno degli sforzi per permettere ai disabili di condurre una vita il più possibile autonoma. Si tratterebbe, per esempio, instaurando comportamenti di solidarietà e di responsabilità, di coinvolgere i vicini di casa o di quartiere ad aiutare i vicini disabili a condurre una vita autonoma. Altri programmi ancora potrebbero consistere nel

²⁵ RS 172.010

favorire, in occasione di manifestazioni affermate, la presenza attiva di disabili, invece di organizzare manifestazioni parallele (per esempio nell'ambito di concorsi sportivi, di mostre, di festival ecc.).

Il capoverso 3 consente alla Confederazione di limitarsi a partecipare all'attuazione di tali programmi. Considerata l'esperienza di cui dispongono da tempo le organizzazioni d'aiuto ai disabili, si può persino pensare che la Confederazione concentrerà i propri sforzi su una tale azione di sostegno. Una tale forma d'azione è d'altronde conforme al principio della sussidiarietà dell'intervento dello Stato. Per partecipazione vanno segnatamente intesi la collaborazione nella fase dell'ideazione, la messa a disposizione di infrastrutture o il versamento di aiuti finanziari. In quest'ultimo caso, sono applicabili i principi generali che reggono i sussidi, in particolare l'obbligo dei responsabili del programma di fornire la prestazione autonoma che si può ragionevolmente pretendere da essi in base alla loro capacità economica (art. 7 della legge del 5 ottobre 1990 sui sussidi²⁶). I beneficiari degli aiuti finanziari possono essere le collettività pubbliche stesse o i loro servizi e i loro stabilimenti nonché le organizzazioni che in virtù dei loro statuti si consacrano all'aiuto ai disabili. Per contro, i singoli o le imprese che attuano essi stessi programmi d'integrazione di disabili non sono, nel quadro della presente disposizione, beneficiari di aiuti finanziari diretti della Confederazione. Facciamo inoltre notare che il capoverso 3 non introduce un diritto a sussidi.

Gli aiuti di cui sopra dovranno essere coordinati con quelli versati dall'assicurazione invalidità (AI) a titolo di propri provvedimenti d'incoraggiamento (art. 73 e 74 LAI) e, in virtù del principio enunciato all'articolo 75 capoverso 2 LAI, l'AI continuerà a intervenire soltanto nella misura in cui non sono accordati altri aiuti federali. L'articolo 12 del presente progetto non modifica dunque detta situazione. D'altro canto, nella misura in cui detto compito di coordinamento dei vari aiuti pone problemi di organizzazione, tali problemi vanno disciplinati a livello delle ordinanze del Consiglio federale, conformemente ai principi applicabili in materia di diritto d'organizzazione.

Aggiungiamo infine che i principi e le soluzioni ritenuti per la ripartizione delle competenze e degli oneri fra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della nuova perequazione finanziaria si applicheranno evidentemente anche agli aiuti versati in virtù della presente legge. Concretamente ciò potrebbe voler dire che gli aiuti finanziari potranno essere versati soltanto alle organizzazioni attive a livello nazionale o a livello di regione linguistica.

Art. 10 Informazione e consulenza

La disposizione costituisce la base giuridica che permette alla Confederazione di condurre una politica di informazione e di consulenza in favore dei disabili. Il capoverso 1 concerne un'informazione globale che deve sensibilizzare l'opinione pubblica ai problemi specifici dei disabili e incitare i responsabili di decisioni a considerare per tempo le rivendicazioni giustificate degli ambienti dei disabili. Il capoverso 2 concerne un'informazione concreta, destinata a persone determinate.

²⁶ RS 616.1

Il capoverso 3 sancisce un principio ormai indispensabile di ogni politica pubblica, vale a dire la valutazione dei provvedimenti presi e della politica adottata. La valutazione deve permettere di verificare gli orientamenti principali, di correggerli, se necessario, e di pronunciarsi sull'opportunità di proseguire sulla via tracciata.

Sezione 4 Disposizioni speciali concernenti i Cantoni

Art. 11

In materia di istruzione scolastica di base, la Confederazione non può che definire cosa comprenda il diritto fondamentale a un'istruzione scolastica di base sufficiente (art. 19 e 62 Cost.). Il Consiglio federale e il Tribunale federale sono stati chiamati a farlo in varie occasioni. Pur dando prova di grande riserbo, si sono tuttavia pronunciati sulla distanza ragionevole del percorso per recarsi a scuola o sull'opportunità di una decisione di scolarizzazione speciale²⁷. Ma, da un punto di vista giuridico, le autorità federali possono concretare le disposizioni costituzionali anche sotto altri punti.

Un'istruzione scolastica di base sufficiente deve comprendere l'apprendimento delle varie facoltà necessarie per esercitare un mestiere e per poter affrontare in modo autonomo le esigenze della vita moderna, il che implica la capacità di esprimersi²⁸. Sotto questo aspetto, il linguaggio gestuale costituisce per i sordi o i muti la lingua di sostituzione per la comunicazione diretta. Detto linguaggio diventa dunque uno strumento centrale d'integrazione nella società. Così, secondo il capoverso 1, deve figurare fra le materie obbligatorie nell'ambito dell'istruzione scolastica di base garantita dall'articolo 19 Cost.. Lo stesso dicasi della scrittura braille che permette a un non-vedente o a un ipovedente di comunicare con il suo ambiente. Il capoverso 2 contempla pertanto la relativa disposizione.

Sezione 5 Disposizioni finali

Art. 12 Modifica del diritto vigente

Vedere il commento all'allegato.

Art. 13 Termini d'adeguamento in materia di trasporti pubblici

Per quanto concerne i trasporti pubblici, occorre distinguere da un lato le infrastrutture edili e i veicoli, per i quali il termine di adeguamento è di dieci anni a

²⁷ Cfr. GAAC 1980 (44), n. 19; 1992 (56), n. 38; 1994 (58), n. 71; 1999 (63), n. 59; DTF 117 Ia 27, consid. 6, pag. 31; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berna 2000, vol. II, p. 691ss e i riferimenti alla giurisprudenza.

²⁸ M. Borghi, *in* *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 27 (1988), n. 33s.

contare dall'entrata in vigore delle prescrizioni sulle norme tecniche (art. 7 cpv. 1), e, dall'altro, i servizi annessi per le quali un termine di adeguamento più corto è giustificato (cpv. 2). Sono segnatamente considerati servizi annessi i sistemi d'informazione (tabelloni d'affissione, punti di riferimento tattili ecc.), i distributori automatici di biglietti, i servizi igienici, le sale d'aspetto e simili.

Sarà così possibile differenziare i termini di adeguamento a seconda, segnatamente, del tipo di veicolo in servizio (bus o vettura ferroviaria) o del sistema di trasporto (ferrovia normale o a scartamento ridotto) per tener meglio conto delle particolarità dei vari modi di trasporto (p. es. ritmo di rinnovo del materiale).

Allegato dell'articolo 12 (Modifica del diritto vigente)

1. Legge federale del 14 dicembre 1990²⁹ sull'imposta federale diretta

Art. 33 cpv. 1 lett. h

I disabili, per il tramite delle loro organizzazioni, chiedono che l'insieme delle spese derivanti dall'invalidità sia deducibile dal reddito imponibile (soppressione totale della franchigia personale) perché detta franchigia, che fra parentesi varia da un Cantone all'altro, è percepita dai disabili come una sorta di «penalizzazione»: di fatto i disabili devono sempre far fronte a spese maggiori rispetto ai non-disabili e questo in modo permanente. La soluzione proposta non sopprime totalmente la franchigia, ma fissa un valore di soglia al di sopra del quale la franchigia non è più dovuta; questa soluzione permetterebbe di alleviare l'onere fiscale dei disabili più colpiti, vale a dire di coloro che devono consacrare più del 10% dei loro proventi per spese derivanti dalla loro infermità. Per motivi di semplicità abbiamo rinunciato, allo stadio attuale del progetto, a proporre un sistema di franchigia regressiva. Questo punto dovrà comunque essere riesaminato alla luce della recente giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni che ritiene contraria al principio dell'uguaglianza giuridica di cui all'articolo 8 Cost. una regola non differenziata, vale a dire che fissa un valore limite unico per stabilire l'esistenza di un diritto o di un obbligo³⁰.

Art. 35 cpv. 1 lett. b

Questa deduzione sociale ha un carattere compensatorio e un certo valore d'incentivo. Va nel senso della raccomandazione Spoerry del 19 giugno 1997³¹. Visto il nuovo mandato costituzionale dell'articolo 8 capoverso 4, l'introduzione di una tale deduzione apporterebbe un contributo utile alla politica d'integrazione dei disabili. Sarebbe infatti un incentivo al mantenimento dei disabili a domicilio. Tenuto conto dell'attuale regola dell'imposizione cumulata dei coniugi con un'economia domestica in comune (art. 9), è tuttavia necessario completare

²⁹ LIFD; RS **642.11**

³⁰ Cfr. NZZ del 21 marzo 2000, n. 68, p. 14; decisione C 301/98 del 21 gennaio 2000 non ancora pubblicata.

³¹ GU 1997 CE 991

l'articolo 35 capoverso 1 lettera b in modo da escludere una doppia deduzione concernente la stessa persona. L'importo della deduzione corrisponde a quello attualmente in vigore secondo l'articolo 4 dell'ordinanza del 4 marzo 1996³² sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo per le persone fisiche in materia di imposta federale diretta.

Art. 213 cpv. 1 lett. b

Questa modifica è il corollario di quella dell'articolo 35 capoverso 1 lettera b: infatti introduce per i pochi Cantoni che praticano ancora il regime della tassazione annuale (art. 41) la deduzione sociale per compiti assistenziali. L'importo della deduzione corrisponde a quello attualmente in vigore secondo l'articolo 7 dell'ordinanza del 4 marzo 1996³³ sulla compensazione degli effetti della progressione a freddo per le persone fisiche in materia di imposta federale diretta.

2. Legge federale del 14 dicembre 1990³⁴ sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni

Art.9 cpv. 2 lett. h

La modifica è il corollario della revisione dell'articolo 33 capoverso 1 lettera h della legge sull'imposta federale diretta (cfr. n. 1, più sopra).

3. Legge federale del 19 dicembre 1958³⁵ sulla circolazione stradale

Art. 8 cpv. 2 seconda frase

L'articolo sullo scopo della legge è esteso e menziona ora esplicitamente la conformità alle esigenze dei disabili. Questa revisione fornisce la base giuridica necessaria in vista dell'adeguamento delle ordinanze d'esecuzione, per esempio dell'ordinanza del 19 giugno 1995³⁶ concernente le esigenze tecniche per i veicoli stradali.

4. Legge federale del 30 aprile 1997³⁷ sulle telecomunicazioni

Art. 16 cpv. 1 lett. e e cpv. 1^a

Un'interpretazione conforme alla Costituzione federale (art. 8) consentirebbe verosimilmente di desumere questi nuovi obblighi dal testo attuale della precitata legge e di inserirli a livello di ordinanza. È tuttavia giudizioso sottolineare chiaramente nel testo di legge la volontà di adeguare le infrastrutture e le

³² RS 642.119.2

³³ RS 642.119.2

³⁴ RS 642.14

³⁵ RS 741.01

³⁶ RS 741.41

³⁷ LTC; RS 784.10

prestazioni esistenti al nuovo spirito di uguaglianza. Quanto al contenuto dell'attuale capoverso 1 lettera e, è trasferito nel nuovo capoverso 1^a. Il nuovo capoverso 1^a deve garantire che il servizio universale sia offerto sull'insieme del territorio nazionale a condizioni equivalenti a quelle che vigono per gli altri utenti. Si tratta, da una parte, di assicurare la qualità tecnica e l'adeguamento costante al progresso e, dall'altra, di prevenire soprattasse motivate da costi supplementari. Questa disposizione si applica ai concessionari del servizio universale.

5. Legge federale del 21 giugno 1991³⁸ sulla radiotelevisione

Art. 3 cpv. 4

La televisione occupa un posto di rilievo nella nostra società ed è un potente mezzo di comunicazione e d'integrazione. Di conseguenza i disabili, per il tramite delle loro organizzazioni, chiedono con insistenza che al momento della programmazione vengano considerate le loro particolari necessità. L'obbligo di adattare una parte dei programmi alle necessità degli audiolesi concerne tutti gli emittenti che propongono programmi televisivi su scala nazionale o su scala di regione linguistica. Gli emittenti regionali o locali non sono vincolati da tale obbligo. La scelta dei mezzi è lasciata alla decisione degli emittenti in questione (sottotitoli, traduzione nel linguaggio gestuale).

Attualmente una gran parte delle emissioni sottotitolate è indirettamente finanziata dall'assicurazione invalidità che versa, in virtù dell'articolo 74 LAI, sussidi alle organizzazioni private di aiuto ai disabili; queste ultime utilizzano una parte di tali aiuti per cofinanziare i programmi sottotitolati della SSR. La sottotitolazione delle emissioni, sviluppata in modo adeguato, deve d'ora in poi essere parte del "servizio pubblico". Tenuto tuttavia conto del rapporto costi – vantaggi, abbiamo rinunciato a rendere obbligatoria la sottotitolazione per tutti gli emittenti. Per quanto riguarda la portata dell'obbligo di rendere accessibili agli audiolesi una parte ragionevole delle emissioni, essa sarà concretata sia in un'ordinanza del Consiglio federale, sia nella concessione di diffusione della quale costituirà una condizione. Nel caso di quest'ultima ipotesi, le persone interessate collaboreranno a tale concretamento. Il finanziamento va assicurato con gli introiti delle tasse di ricezione.

6. Legge federale del 25 giugno 1982³⁹ su l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza

Art. 13 cpv. 2^{bis}

Contrariamente alla legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (art. 29^{septies})⁴⁰, la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione non computa nel periodo di contribuzione i periodi durante i quali un assicurato si è occupato di parenti che beneficiavano di un assegno per grandi invalidi (accredito

³⁸ RS 784.40

³⁹ RS 837.0

⁴⁰ RS 831.10

per compiti assistenziali). Quest'ultima legge prevede unicamente un accredito per compiti educativi (art. 13 cpv. 2^{bis}). Eppure i compiti assistenziali presentano un valore economico innegabile anche se non costituiscono un'attività economica retribuita; la persona che vi si consacra non dovrebbe essere svantaggiata rispetto ad altri lavoratori. Inoltre l'assenza di un tale accredito potrebbe avere un effetto dissuasivo, nel senso di indurre taluni a rinunciare a occuparsi dei parenti disabili. L'attuale regolamentazione va dunque riesaminata alla luce del mandato dell'articolo 8 capoverso 4 Cost.. Allo scopo, si possono considerare le seguenti due soluzioni:

o si procede a una modifica dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI, assimilando esplicitamente il periodo consacrato a compiti assistenziali a quello consacrato a compiti educativi. Per quanto riguarda la formulazione ci siamo basati sul nuovo testo dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI, recentemente modificato dalla legge federale dell'8 ottobre 1999⁴¹ concernente l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, che tuttavia non è ancora in vigore. L'adattamento qui proposto non pregiudica né un'eventuale modifica dell'articolo 13 capoverso 2^{bis} LADI, che per altri motivi potrebbe avvenire nell'ambito della revisione LADI 2003, né quella dell'11^{ma} revisione dell'AVS;

oppure si continua a procedere interpretando l'articolo 14 capoverso 2 LADI. Infatti, ai sensi di tale disposizione, "sono parimente esonerate dall'adempimento del periodo di contribuzione le persone che, a cagione di separazione o di divorzio, di invalidità o di morte del coniuge oppure per motivi analoghi o a causa di soppressione di una rendita di invalidità, sono costrette ad assumere o ad estendere un'attività dipendente. Questa norma è inapplicabile se l'evento corrispondente risale a più di un anno". L'interpretazione della nozione "per motivi analoghi" porta a esonerare dall'adempimento del periodo di contribuzione le persone che, non avendo potuto partecipare alla vita professionale perché si dedicavano all'assistenza di un parente, di un cognato, di un fratello o sorella, o di un coniuge, sono costrette, per motivi economici, ad assumere o ad estendere un'attività lucrativa, a cagione della perdita del loro sostegno. Come si può constatare, la legislazione e la prassi attuali tengono già conto della situazione particolare delle persone che si consacrano a compiti assistenziali, a condizione tuttavia che le persone assistite partecipino al sostentamento delle persone che le aiutano. Se questa prassi dà soddisfazione, ci si potrebbe accontentare di sancirla nell'ordinanza in occasione dei lavori legislativi relativi alla revisione LADI 2003.

⁴¹ FF 1999 7464, 7482.