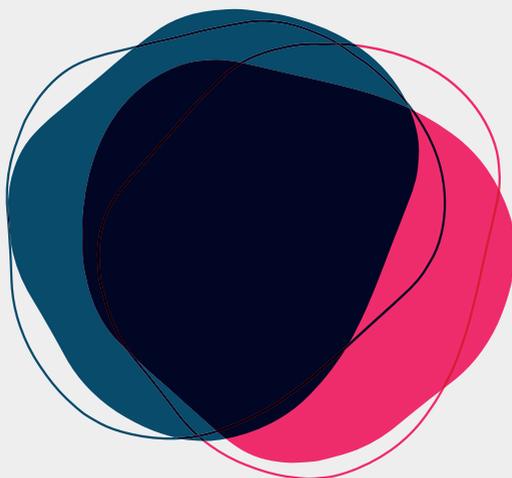


Caroline Hess-Klein / Eliane Scheibler

Rapporto alternativo aggiornato

Rapporto della società civile in occasione della prima Procedura del Rapporto di Stato davanti al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità



EXECUTIVE SUMMARY: RAPPORTO OMBRA AGGIORNATO

DI COSA SI TRATTA?

Il **Comitato delle Nazioni Unite** per i diritti delle persone con disabilità esamina per la prima volta l'**attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CDPD)** da parte della Svizzera. Per coadiuvare il Comitato nell'elaborazione delle proprie raccomandazioni finali («Concluding Observations»), **Inclusion Handicap**, associazione mantello delle organizzazioni svizzere di aiuto ai disabili, ha redatto il presente **rapporto ombra aggiornato**. Questo rapporto si riferisce, in particolare, al **rapporto nazionale iniziale** della Svizzera e alle sue risposte alle domande poste dal Comitato (**List of issues**). Secondo quanto da lei esposto nel rapporto nazionale iniziale, la Svizzera ritiene di soddisfare già ampiamente le esigenze della CDPD; il rapporto ombra di Inclusion Handicap mostra che non è così.

MANCANZA DI STRATEGIA

L'**attuazione della CDPD (art. 4 e 33 CDPD)** non viene perseguita in modo coerente in Svizzera nemmeno dopo circa **otto anni dalla sua ratifica**. Finora **non** è stata effettuata **alcuna verifica sistematica delle basi legali alla luce della CDPD**. Non esiste **neppure un piano d'azione nazionale complessivo** per la sua attuazione. Le esperienze maturate a livello federale, cantonale e comunale evidenziano in parte **gravi lacune legislative e nella sua attuazione**. Il sistema giuridico svizzero si basa ancora su una **concezione medica e orientata ai deficit della disabilità**, come si evince anche dalla terminologia (termini quali «invalidità», «assegno per grandi invalidi» ecc.). Di conseguenza, in termini istituzionali e di contenuto, il tema della disabilità è trattato soprattutto dal punto di vista della politica sociale e assistenziale. Il **concetto di inclusione**, così come posto alla base della CDPD, non è stato recepito né attuato sistematicamente né a livello di Confederazione, Cantoni e Comuni, né all'interno delle organizzazioni e delle istituzioni di aiuto ai disabili. È vero che alcuni Cantoni hanno avviato l'attuazione della CDPD mediante procedure

legislative, istituendo servizi di coordinamento o creando piani d'azione, tuttavia, la maggior parte delle leggi e delle strategie politiche sono state emanate e rivedute, a tutti i livelli, **senza la partecipazione di persone con disabilità e senza tener conto delle loro richieste e necessità.**

MANCANZA DI UNA PROTEZIONE SUFFICIENTE CONTRO LA DISCRIMINAZIONE

Il diritto svizzero vigente e la relativa giurisprudenza **non offrono una protezione sufficiente contro la discriminazione (art. 5 CDPD)** alle persone con disabilità. In caso di **discriminazioni da parte dello Stato**, solo in casi eccezionali dal divieto di discriminazione (art. 8 cpv. 3 Cost.) viene derivato il diritto di esigere nel singolo caso gli accomodamenti ragionevoli necessari per eliminare uno svantaggio (**nessun diritto all'uguaglianza di fatto**). La protezione in caso di **discriminazioni da parte di fornitori privati di servizi accessibili al pubblico** è chiaramente insufficiente: in primo luogo, i privati e le associazioni dei disabili **non** possono chiedere **di omettere o eliminare** la discriminazione, ma soltanto il suo accertamento e, qualora si tratti di privati, un indennizzo di al massimo CHF 5'000.-. Non sussiste quindi alcun diritto ad accomodamenti ragionevoli, sebbene il rifiuto di tali accomodamenti costituisca una forma di discriminazione (art. 2 CDPD). In secondo luogo, la giurisprudenza limita il concetto di discriminazione ai casi in cui la **svalutazione o l'emarginazione** rappresentano l'obiettivo. Nel primo rapporto nazionale iniziale, la Svizzera aveva riconosciuto la necessità d'intervenire ancora in questo ambito; nelle sue risposte alla List of issues essa ha tuttavia improvvisamente ritenuto sufficiente la protezione giuridica. Di conseguenza, la Confederazione **non prevede alcuna misura volta a rafforzare la protezione giuridica contro la discriminazione da parte di privati.**

MANCANZA DI ACCESSIBILITÀ

Per quanto attiene all'**accessibilità (art. 9)**, tra l'altro nel settore delle costruzioni e degli impianti, dello spazio pubblico, dei trasporti pubblici, dei servizi, della comunicazione e dell'informazione, **non esiste un piano nazionale per l'accessibilità** a tutti i livelli federali. Contrariamente all'opinione della Svizzera, la **LDis** è insufficiente.

Da un lato, essa **non si applica a tutti i servizi cantonali e comunali**, dall'altro, sussistono in parte **gravi lacune nei vari settori specifici**: nel settore delle costruzioni e degli impianti, le **costruzioni e gli impianti esistenti** che non vengono ristrutturati **non sono soggetti** all'obbligo di costruire senza barriere (art. 3 lett. a LDis). Le autorità competenti per il rilascio delle licenze edilizie **non dispongono di conoscenze specialistiche e non effettuano controlli sistematici** sull'attuazione dell'art. 9 CDPD. Nella **costruzione di abitazioni**, a causa della soglia minima di più di 8 unità abitative (art. 3 lett. c LDis), la LDis **non esplica praticamente alcun effetto**, in particolare in campagna. Nel settore dei trasporti pubblici **non esiste ancora una strategia globale coordinata** degli attori competenti **volta a garantire un trasporto pubblico privo di ostacoli**. Il **termine di attuazione** ventennale per la realizzazione dell'accessibilità di costruzioni, impianti e veicoli del trasporto pubblico (art. 22 cpv. 1 LDis) scade alla fine del 2023 e **non sarà rispettato** (ad es. secondo alcune stime oltre il 90% delle fermate degli autobus presenti in Svizzera continua a non essere accessibile alle persone con disabilità). L'evoluzione in corso verso l'ampliamento delle competenze dell'UE e la maggiore applicabilità delle sue norme porta a un'elusione del diritto svizzero sui disabili e riduce le possibilità di controllo e d'intervento delle organizzazioni svizzere di aiuto ai disabili. Nel settore dei servizi **non sussiste alcun obbligo per i fornitori di servizi privati** di garantire l'accessibilità (ad es. nessun obbligo di assumersi i costi di un interprete della lingua dei segni). Molti siti Internet, app e documenti elettronici, ma anche diversi distributori automatici (bancomat, distributori automatici di biglietti, ecc.) continuano dunque a non essere accessibili o ad esserlo in maniera insufficiente.

LIMITAZIONI DELL'ESERCIZIO DEI DIRITTI CIVILI

Sussiste inoltre una **palese discrepanza** tra l'**uguale riconoscimento di fronte alla legge (art. 12 CDPD)** e il sistema svizzero delle curatele. Mediante **misure di protezione degli adulti** disposte dalle autorità (art. 388-439 CC) è possibile **limitare o revocare l'esercizio dei diritti civili** e le curatele (art. 390-439 CC) poggiano su uno «stato di debolezza», segnatamente su una disabilità mentale o una turba psichica (art. 390 cpv. 1 n. 1 CC). Nell'ambito dell'accertamento della capacità di discernimento non si considera se una persona, con un eventuale supporto, sarebbe

in grado di agire ragionevolmente. A ciò si aggiunge un **comportamento paternalistico in materia di vigilanza e di gestione**: nell'adempimento dei loro compiti, le curatrici e i curatori devono agire nell'interesse della persona assistita, ma devono tener conto soltanto «per quanto possibile» delle sue opinioni (art. 406 cpv. 1 CC). Sussiste dunque un **sistema in cui nella procedura decisionale ci si sostituisce alla persona interessata** anziché, come previsto dall'art. 12 CDPD, un **sistema in cui alla persona interessata viene fornito il supporto per decidere**, basato quindi sulla volontà e sulle preferenze e non sul bene oggettivo («best interest») della stessa. Nonostante la Svizzera **riconosca l'incompatibilità** delle proprie basi giuridiche con l'art. 12 CDPD, **non esiste alcun piano per adeguarle**.

MANCANZA DI ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

La **Svizzera non risponde** alla domanda del Comitato relativa alle **misure concrete** adottate per **permettere l'accesso alla giustizia** a tutte le persone con disabilità (**art. 13 CDPD**). **Non esistono statistiche** in merito all'**accessibilità degli edifici amministrativi e dei tribunali**. I **procedimenti amministrativi e giudiziari spesso non sono** per loro natura **accessibili**. Inoltre, in particolare per le persone con disabilità psichiche o mentali, non sussiste un accesso non discriminatorio alla giustizia, come dimostrano ad es. le **norme sulla capacità processuale e di testimoniare delle persone «incapaci di discernimento»**. Non è neppure garantito l'accesso delle persone con disabilità cognitive che vivono negli istituti. Inoltre, l'accesso alla giustizia comporta ancora **notevoli rischi finanziari**; ciò concerne in particolare anche le procedure nell'ambito **del diritto sui disabili e in materia di assicurazioni sociali**. Sarebbero necessarie relativi adeguamenti dei diversi ordinamenti procedurali a livello di Confederazione e Cantoni. In assenza di ratifica del Protocollo facoltativo alla CDPD manca inoltre la possibilità di presentare ricorso al Comitato.

MANCANZA DI VITA AUTODETERMINATA

Nel settore dell'alloggio, il sistema svizzero si concentra su forme abitative istituzionali invece di permettere una **vita autodeterminata (art. 19 CDPD)**. Le **prestazioni di sostegno per una vita indipendente** sono **insufficienti**, in particolare l'**accesso al**

contributo per l'assistenza dell'AI è **fortemente ostacolato**. Centri di consulenza indipendenti e informazioni accessibili sono rari. Per questi motivi, molte persone con disabilità che necessitano di sostegno attualmente **non sono in grado di condurre una vita autodeterminata ai sensi dell'art. 19 CDPD**. Una vita all'interno della comunità con pari **opportunità di scelta** resta loro **preclusa**; la scelta del proprio domicilio e della forma abitativa è limitata. Non esiste **una strategia di deistituzionalizzazione** per consentire una maggiore libertà di scelta. I **dati statistici** riguardo alle forme abitative delle persone con disabilità sono **incerti**.

ASSENZA DI EDUCAZIONE INCLUSIVA

Per quanto attiene all'**educazione (art. 24 CDPD)** in Svizzera non esistono **né basi legali né strategie per un sistema scolastico di base inclusivo**. Esiste soltanto una priorità limitata alla scolarizzazione integrativa: di norma, l'organizzazione insufficiente delle scuole regolari per quanto riguarda una scolarizzazione integrativa porta a disporre, facendo riferimento alla presunta minaccia che ciò rappresenta per il benessere del bambino, una scolarizzazione separata (cfr. art. 2 lett. b Concordato sulla pedagogia speciale). Uno dei motivi è la grave **carenza di risorse e di personale**; non vi è tuttavia **un trasferimento sistematico delle risorse** dalle scuole speciali a quelle regolari. Mancano inoltre **conoscenze specialistiche** e una **progettazione universale** (organizzazione dei locali, forme di insegnamento, materiale didattico ecc.). Ciò è incompatibile con l'art. 24 CDPD; il rifiuto di attuare accomodamenti ragionevoli nelle scuole regolari costituisce una forma di discriminazione (art. 5 CDPD). Nelle **procedure standard di valutazione** che precedono le **decisioni di attribuzione si ricorre raramente a perizie specifiche della disabilità e pedagogiche in materia di inclusione**. Di conseguenza, **la percentuale di scuole speciali** è ancora **elevata**. In questo contesto, una scolarizzazione separativa è nella maggior parte dei casi irreversibile e conduce a una **vita nella segregazione**. La Confederazione non si ritiene competente in considerazione della ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. Non esiste nemmeno **un sistema di formazione professionale inclusivo**. I provvedimenti di adeguamento necessari sono rapidamente classificati come improponibili. Ai giovani che necessitano di ulteriori adeguamenti, in particolare quelli con disabilità cognitive e psicosociali,

l'**accesso alla formazione professionale certificata** rimane quindi spesso **precluso** a priori. Anche nelle **scuole universitarie (professionali)**, nonostante l'istituzione di determinati servizi specializzati, in molti luoghi manca una progettazione universale e la disponibilità ad adottare le necessarie misure di adeguamento.

MANCANZA DI UN MERCATO DEL LAVORO INCLUSIVO

Nonostante gli impegni assunti con la CDPD in materia di **lavoro e occupazione (art. 27 CDPD)**, in Svizzera le persone con disabilità sono **escluse dal mercato del lavoro aperto (mercato del lavoro non inclusivo)**. I **laboratori e i centri diurni** per persone «invalide» di competenza dei Cantoni (cfr. art 2 e s. LIPIn) costituiscono un mercato del lavoro protetto, **sussidiato dallo Stato**, con **salari per lo più molto bassi** e **senza opportunità di crescita**. In tal modo non è possibile provvedere al proprio sostentamento con il solo lavoro; nonostante il «reddito sostitutivo» sotto forma di rendita AI e PC, il reddito complessivo rimane di regola **al di sotto dei salari minimi (inferiori)**. Ciò perpetua la **dipendenza** delle persone con disabilità che lavorano dalle prestazioni sociali dello Stato. Inoltre, l'integrazione nel mondo del lavoro prevista dal sistema AI è finalizzato principalmente al risparmio e non all'inclusione; ciò contraddice alla base l'art. 27 CDPD. Nel complesso, le persone con disabilità hanno un **tasso di occupazione inferiore** e un **tasso di disoccupazione superiore**. **Mancano strategie** per una **riforma sistematica** che comprenda anche la transizione e il trasferimento di risorse dalle prestazioni di sostegno istituzionali a quelle ambulatoriali nel mercato del lavoro aperto. **In assenza di un obbligo legale** per i datori di lavoro attivi sul mercato del lavoro aperto di assumere persone con disabilità, per ora sono praticamente inesistenti posti di lavoro adattati alle loro esigenze. Inoltre, nel **settore privato non esiste alcuna protezione contro la discriminazione sul posto di lavoro**. Diversamente dal divieto di discriminazione della LPar, il divieto di discriminazione della LDis non si applica ai rapporti di lavoro privati. Di conseguenza, **non** sono disponibili **rimedi giuridici efficaci** contro le discriminazioni perpetrate sotto forma di **rifiuto di attuare accomodamenti ragionevoli** (art. 5 CDPD).

REVOCA E LIMITAZIONE DEI DIRITTI POLITICI

Anche i **diritti politici (art. 29 CDPD)** delle persone con disabilità non sono garantiti in Svizzera. Come in precedenza, l'art. 136 Cost. stabilisce che le persone interdette «**per infermità o debolezza mentali**» non possiedono i **diritti politici**. Nella legge ciò è concretizzato come segue: le persone che «a causa di durevole incapacità di discernimento sono sottoposte a curatela generale o sono rappresentate da una persona che hanno designato con mandato precauzionale» sono escluse dal diritto di voto (art. 2 LDP). Ciò riguarda in particolare le persone con disabilità psichiche e cognitive. Questa regolamentazione è incompatibile con l'art. 29 e l'art. 12 CDPD. Inoltre, la mancata preparazione di materiale di voto e informazioni accessibili causa svantaggi nell'esercizio dei diritti politici. Nonostante i progressi compiuti in questo ambito, **le persone non vedenti e ipovedenti continuano a non poter esercitare autonomamente** il loro diritto di voto. Mancano inoltre strutture professionali che forniscano assistenza nel processo decisionale. A ciò si aggiunge il fatto che le persone con disabilità sono **fortemente sottorappresentate** nella politica svizzera.

PANDEMIA DI CORONAVIRUS

Infine, anche in Svizzera la **pandemia di coronavirus** ha **colpito in modo particolare** le persone con disabilità: le **comunicazioni ufficiali** non sono state rilasciate sino dal principio in forma accessibile, l'UFSP ha raccomandato **divieti di visita e di uscita dalle case per anziani e dagli istituti per persone con disabilità**, la prima versione delle direttive dell'ASSM in merito al **triage in caso di penuria di letti in terapia intensiva** ha comportato una discriminazione delle persone con disabilità a causa dell'impiego della scala di fragilità clinica, **deroghe all'obbligo di indossare la mascherina** per motivi di disabilità sono state emanate solo a seguito dell'intervento delle organizzazioni di aiuto ai disabili e sinora **non esiste alcuna ricerca scientifica** in merito alla situazione delle persone con disabilità durante la pandemia di coronavirus.

Inoltre, in Svizzera, le persone con disabilità subiscono **diversi altri svantaggi**, incompatibili con la CDPD, come ad esempio **la mancata considerazione della**

necessità, connessa alla disabilità, di assistenza psichiatrica e, in particolare, **la prevenzione del suicidio durante la privazione della libertà** (in violazione dell'art. 10 CDPD), **la privazione della libertà dovuta a disabilità** nell'ambito del ricovero a scopo di assistenza (in violazione dell'art. 14 CDPD) o le possibilità di **provvedimenti medici coercitivi**, in caso di «disturbo psichico», **senza il consenso della persona interessata** e della **sterilizzazione di persone «incapaci di discernimento» contro la loro volontà** (in violazione dell'art. 15 CDPD). A causa di un **accrescimento della consapevolezza** insufficiente (art. 8 CDPD), continuano anche a sussistere **stereotipi e pregiudizi**, nonché gravi lacune in relazione alla discriminazione multipla di donne e fanciulli con disabilità (art. 6 e 7 CDPD) e in relazione ai rifugiati con disabilità (art. 11 CDPD).