

Abitare in modo autodeterminato invece che istituzionale – per una strategia nazionale di deistituzionalizzazione

Petizione della commissione Abitare, tempo libero e cultura della sessione delle persone con disabilità 2026

Autrici: Vanessa Grand, Simone Leuenberger, Sonja Häsler

Rivendicazione

La sessione delle persone con disabilità esorta l'Assemblea federale e il Consiglio federale a garantire l'elaborazione e l'attuazione di una strategia nazionale di deistituzionalizzazione nel quadro delle rispettive competenze.

Entro fine 2028, in collaborazione con i Cantoni e con la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali il Consiglio federale è chiamato a presentare una strategia nazionale di deistituzionalizzazione e un primo piano d'azione. Le persone con disabilità e le loro organizzazioni devono essere coinvolte sin dall'inizio.

L'Assemblea federale deve dal canto suo impartire i necessari mandati parlamentari, creare o adeguare le basi giuridiche del caso e decidere in merito ai mezzi finanziari della Confederazione.

La strategia deve essere basata in particolare sull'art. 19, sull'art. 4, cpv. 3 e sull'art. 33 della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità, sull'osservazione generale n. 5 e sulle direttive in materia del Comitato dell'ONU per i diritti delle persone con disabilità, e valere per tutte le persone con disabilità, indipendentemente dal tipo e dalla gravità della disabilità, dal fabbisogno di sostegno, dall'età, dallo stato civile e dal luogo/Cantone di domicilio.

La strategia deve garantire la continuità e la portabilità intercantonale delle prestazioni che consentono una vita autonoma. Un cambiamento di Cantone o di Comune non deve comportare l'interruzione né la riduzione automatica dell'assistenza o dell'accompagnamento. La Confederazione e i Cantoni definiscono i meccanismi di coordinamento che assicurano la continuità delle prestazioni a ogni cambiamento.

La strategia e il piano d'azione devono contenere almeno gli elementi seguenti.

1. Obiettivi, scadenze e competenze vincolanti

La strategia deve avere obiettivi intermedi misurabili, scadenze vincolanti, competenze chiaramente definite e un finanziamento garantito. Deve stabilire con

quali misure Confederazione, Cantoni e Comuni – nel quadro delle rispettive competenze – prevengono i ricoveri in istituti, consentono le uscite volontarie ed eliminano progressivamente le strutture istituzionali.

Se non è una loro decisione, le persone non possono essere trasferite da un istituto a un altro istituto, a un alloggio collettivo o a un'altra forma abitativa imposta. La transistituzionalizzazione e la reistituzionalizzazione devono esplicitamente essere evitate.

Il Consiglio federale deve verificare se le basi di diritto federale favoriscono forme abitative e di sostegno autodeterminate o istituzionali. In collaborazione con i Cantoni, deve illustrare come intende eliminare gli incentivi finanziari legali e finanziari a favore delle offerte istituzionali.

L'analisi deve concernere in particolare la Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi, la Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità, le prestazioni complementari, l'assicurazione malattia, nonché le interazioni con le leggi cantonali in materia e i sistemi di finanziamento. La Confederazione deve assumere la responsabilità per il promovimento dell'abitare autodeterminato ed eliminare le disuguaglianze cantonali ingiustificate.

2. Trasferimento dei finanziamenti alle persone

I fondi pubblici vanno trasferiti progressivamente dagli istituti, dagli edifici e dalle strutture di offerte forfetarie alle singole persone e ai loro fabbisogni di sostegno individuali. Il finanziamento deve essere adeguato alle persone, non durevolmente vincolato a un determinato posto od offerente.

Durante la transizione, deve essere consentito un doppio finanziamento limitato nel tempo. Le offerte di sostegno individuali e in seno alla comunità devono essere predisposte prima che vengano ridotte quelle istituzionali. La deistituzionalizzazione non deve causare lacune nel sostegno o generare ulteriore lavoro di assistenza non retribuito ai familiari.

I fondi federali non possono essere utilizzati per la costruzione o l'ampliamento di spazi abitativi permanenti segreganti. La strategia deve inoltre mostrare come Confederazione e Cantoni intendono impiegare il finanziamento affinché non vengano create nuove strutture permanenti istituzionali.

Gli investimenti necessari in istituti esistenti restano possibili se servono alla protezione, all'eliminazione di barriere e al miglioramento della qualità di vita delle persone che vi vivono, ma non possono consolidare a lungo termine le strutture istituzionali e devono essere compatibili con la strategia di deistituzionalizzazione.

3. Sostegno individuale e a libera scelta

Tutte le persone con disabilità devono ricevere il sostegno di cui hanno bisogno per condurre una vita autodeterminata. Il fabbisogno di sostegno va stabilito individualmente, in modo partecipativo e orientato alla persona. Fanno stato l'esigenza effettiva, la volontà e le preferenze della persona in questione.

Tra le possibilità vi sono in particolare l'assistenza personale, il sostegno nell'economia domestica e nella vita quotidiana, l'assistenza notturna, il supporto alla comunicazione, il sostegno psicosociale, l'aiuto ai genitori e la presa di decisioni assistita.

Le persone con un fabbisogno di sostegno elevato o complesso non possono essere escluse dalla vita autodeterminata. Devono poter decidere chi fornisce loro sostegno, quando, dove e in che modo. Sono le offerte di sostegno a dover adattarsi alle persone, non il contrario. L'assistenza personale si distingue dall'assistenza tradizionale o dalla presa a carico standardizzata in un istituto proprio per questa possibilità di scelta e di controllo.

La forma abitativa, le cure e il sostegno non possono costituire un pacchetto inscindibile contro la volontà della diretta o del diretto interessato. Le prestazioni di sostegno devono essere disponibili a prescindere dalla forma abitativa scelta.

4. Offerte ambulatoriali nella LIPIIn

Nel quadro di una tappa intermedia verso la deistituzionalizzazione, nella LIPIIn va inserita la garanzia di prestazioni ambulatoriali. Ai sensi della LIPIIn devono quindi essere considerati anche gli istituti che propongono offerte nel campo dell'abitare ambulatoriale, dell'occupazione ambulatoriale e del lavoro accompagnato ambulatoriale. La LIPIIn dà la priorità all'ambulatoriale rispetto allo stazionario.

5. Alloggi senza barriere e sostegno per il trasferimento

La strategia deve prevedere misure della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni – nel quadro delle rispettive competenze – affinché tutte le regioni dispongano di un numero sufficiente di alloggi senza barriere e a pigione moderata.

Le persone con disabilità non possono essere obbligate a vivere in determinati edifici o quartieri per beneficiare di un sostegno. Spazi abitativi senza barriere ed economicamente sostenibili devono essere parte del mercato immobiliare generale, non limitarsi a forme abitative particolari per persone con disabilità.

Chi desidera lasciare un istituto deve avere accesso a una consulenza indipendente e a una pianificazione individuale del trasferimento finanziata. Ciò deve prevedere in particolare un aiuto nella ricerca di un alloggio, con le cauzioni d'affitto e i costi del trasloco, con eventuali adeguamenti strutturali e nell'estensione del sostegno personale. Lo stesso diritto deve sussistere in caso di spostamento in un altro appartamento.

La pianificazione del trasferimento deve attenersi alla volontà, agli obiettivi e al ritmo della persona in questione. Gli interessi economici dell'attuale istituto non possono influenzare la decisione in merito al trasloco.

Le persone all'interno e all'esterno di istituti devono essere informate senza barriere e in modo comprensibile sui loro diritti, le possibilità abitative e le offerte di sostegno. La consulenza tra pari fornita da persone con esperienza con forme abitative istituzionali e autodeterminate deve essere finanziata durevolmente.

6. Partecipazione, base di dati e sorveglianza indipendente

Le persone con disabilità e le loro organizzazioni devono essere coinvolte in modo paritario nella pianificazione, nell'attuazione, nella sorveglianza e nella valutazione della strategia.

Occorre in particolare fare in modo che le persone che vivono o hanno vissuto in istituzioni, le persone con un fabbisogno di sostegno elevato o complesso e le persone con disabilità cognitive, psicosociali o comunicative complesse conoscano i propri diritti.

Il coinvolgimento deve essere possibile senza barriere e adeguatamente retribuito. L'assistenza necessaria, il supporto alla comunicazione, le traduzioni, nonché i costi di trasferta e di accompagnamento devono essere finanziati.

La Confederazione e i Cantoni devono rilevare dati unitari e confrontabili dai quali emerga quante persone vivono in forme abitative istituzionali, quante persone vi accedono o vi escono, quali offerte di sostegno individuali sono disponibili, e se le dirette e i diretti interessati possono scegliere liberamente la loro forma abitativa e di sostegno.

La Confederazione e i Cantoni devono creare un sistema di monitoraggio nazionale indipendente al quale le persone con disabilità e le loro organizzazioni partecipino in modo paritario. I risultati vanno pubblicati regolarmente.

Il monitoraggio non deve limitarsi al numero di posti istituzionali. Esso deve in particolare verificare se le persone con disabilità abbiano effettivamente il controllo del loro luogo di domicilio, della loro quotidianità, del loro sostegno, delle loro relazioni e della loro partecipazione alla vita sociale.

I diritti delle persone che vivono in istituti devono essere tutelati in modo efficace. Servono enti di reclamo e di controllo indipendenti e accessibili senza barriere. I casi di violenza, sfruttamento e negligenza, nonché altre violazioni dei diritti devono essere evitati, indagati e risolti.

Ratificando la Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Svizzera si è impegnata a concretizzare il diritto a una vita autodeterminata e all'inclusione nella società. Una strategia nazionale di deistituzionalizzazione consente di intraprendere la strada giusta, e fa in modo che i fondi pubblici non finanzino più emarginazione e decisioni imposte, bensì libertà di scelta, autodeterminazione e partecipazione paritaria alla vita sociale.

Motivazione

Nonostante i progressi a livello di pari opportunità e di diritti delle persone con disabilità, sono ancora molte quelle che vivono in forme abitative istituzionali o che dipendono da offerte che lasciano poche possibilità di organizzare in modo autodeterminato la propria vita. Le persone con disabilità devono poter decidere autonomamente dove, come e con chi vivere. In Svizzera, questo diritto non è

ancora garantito a tutti. La mancanza di un'assistenza personale, e la carenza di spazi abitativi senza barriere e a pigione moderata costringono molte persone a (continuare a) vivere in istituti. Serve pertanto un passaggio vincolante e coordinato a forme abitative e di sostegno autodeterminate.

L'art. 19 della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità riconosce alle dirette e ai diretti interessati le stesse possibilità di scelta di tutte le altre persone. Le persone con disabilità devono poter scegliere il luogo in cui abitare e con chi. Non possono essere obbligate a vivere in determinate forme abitative. Devono inoltre avere accesso all'assistenza personale e ad altri servizi di sostegno in seno alla comunità.

Vivere in modo autodeterminato non significa vivere da soli o senza sostegno, significa avere libertà di scelta e controllo sulla propria vita, sulla propria quotidianità e sul sostegno necessario. Questo diritto vale per tutte le persone con disabilità. Un fabbisogno di sostegno elevato o complesso, una disabilità cognitiva o psicosociale oppure un'esigenza di aiuto nella presa di decisioni non sono un motivo per impedire a una persona di vivere in modo autodeterminato nella società.

L'istituzionalità di una forma abitativa non dipende soltanto dalle dimensioni dell'edificio o dal numero di persone che ci vivono. Anche piccoli gruppi abitativi e cosiddette offerte decentralizzate possono avere caratteristiche istituzionali, come programmi giornalieri fissi, impossibilità di scegliere con chi condividere gli spazi o da chi farsi aiutare, l'obbligo di condividere il sostegno con altri, il vincolo del sostegno a un determinato posto, e pacchetti inscindibili comprendenti forma abitativa, cure, assistenza, lavoro e tempo libero. Ridurre le dimensioni di un istituto o cambiargli il nome non vuol dire quindi deistituzionalizzare.

L'osservazione generale n. 5 del Comitato dell'ONU esige strategie di deistituzionalizzazione mirate con scadenze concrete e fondi adeguati. Le forme abitative istituzionali devono essere eliminate progressivamente e sostituite da forme di sostegno che si possono scegliere liberamente in seno alla comunità. La creazione di nuove strutture istituzionali e la continuazione di investimenti volti a consolidare a lungo termine la presa a carico istituzionale ostacolano il perseguimento di tale obiettivo.

In Svizzera, le possibilità di condurre una vita autodeterminata differiscono molto tra un Cantone e l'altro. Sostegno individuale finanziato e assistenza personale non sono a disposizione di tutte le persone con disabilità secondo il fabbisogno. Strutture cantonali di finanziamento e di offerta tendono talvolta a favorire gli istituti. La libertà di scelta dipende quindi essenzialmente dal Cantone di domicilio, dal tipo di disabilità e dalle condizioni per beneficiare delle prestazioni.

La responsabilità per i cambiamenti necessari è suddivisa tra Confederazione e Cantoni. La Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) obbliga i Cantoni a garantire e a riconoscere offerte istituzionali. I Cantoni dispongono pertanto di competenze fondamentali per la pianificazione, il finanziamento e la sorveglianza degli istituti e di altre forme abitative collettive.

Al contempo, la Confederazione influenza le possibilità di abitare in modo autodeterminato attraverso il diritto delle assicurazioni sociali, la Legge sui disabili, le basi di finanziamento di diritto federale e i suoi compiti di coordinamento. Una strategia di deistituzionalizzazione efficace può dunque essere attuata solo mediante un progetto comune tra Confederazione e Cantoni, nel quadro delle rispettive competenze.

I programmi esistenti per il promovimento di forme abitative autodeterminate non soddisfano ancora i requisiti di una strategia di deistituzionalizzazione completa. Mancano in particolare l'eliminazione vincolante delle strutture istituzionali, un trasferimento sistematico di risorse a forme di sostegno individuali, pianificazioni adeguate del fabbisogno, nonché obiettivi e indicatori nazionali confrontabili.

Deistituzionalizzare non significa chiudere istituti senza offrire alternative o lasciare le persone senza un sostegno adeguato, e non deve nemmeno essere l'occasione per avviare un programma di risparmio. Prima di eliminare le offerte istituzionali, vanno create possibilità di assistenza personale e altre offerte di sostegno individuale a libera scelta, spazi abitativi senza barriere e a pigione moderata, nonché prestazioni generali accessibili. Il successo della deistituzionalizzazione non si misura con il numero di istituti chiusi, bensì con quello di persone con disabilità che godono effettivamente di più libertà di scelta, autodeterminazione in tutti gli ambiti di vita, sicurezza e partecipazione paritaria.

L'«abitare» è un ambito fondamentale per tutte le persone. La scelta della forma abitativa e del luogo in cui vivere è decisiva per il lavoro, la salute, il tempo libero, la mobilità, i contatti sociali ecc. Le persone con disabilità non devono essere ostacolate in tal senso e la possibilità di beneficiare di un certo aiuto non può dipendere dal Cantone in cui si nasce. Analogamente, voler cambiare luogo o Cantone di domicilio oppure forma abitativa non può generare limitazioni (finanziarie, amministrative, organizzative) che rendono di fatto impossibile attuare tale volontà.

Una politica moderna e orientata ai diritti umani in materia di disabilità deve quindi favorire sistematicamente e agevolare dal punto di vista amministrativo il passaggio da una presa a carico istituzionale a offerte di sostegno incentrate sulla persona e in seno alla comunità.