



Berna, 28.10.2026

Statistica sulle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che assumono un comportamento problema

Rapporto del Consiglio federale
in adempimento del postulato 24.3212 Roth
Franziska del 14.03.2024

Table des matières

Elenco delle abbreviazioni.....	3
Riassunto	4
1 Postulato	7
1.1 Testo depositato	7
1.2 Sviluppo della postulante	7
1.3 Parere del Consiglio federale del 22 maggio 2024	8
1.4 Presa di posizione del Consiglio degli Stati del 13 giugno 2024	8
1.5 Basi legali	10
1.6 Interventi parlamentari correlati e misure in corso	11
2 Esame dei vari punti del postulato	12
2.1 Valutazione di una nuova statistica	12
2.1.1 Condizioni legali	12
2.1.2 Presupposti necessari	13
2.1.3 Conseguenze	14
2.1.4 Soluzione alternativa	14
2.2 Valutazione del fabbisogno di posti nelle istituzioni e del coordinamento nell'assegnazione di tali posti	15
3 Risultati già disponibili legati allo studio HEVE sugli adulti con problemi cognitivi, finanziato dal Fondo nazionale svizzero	17
3.1 Informazioni generali sullo studio	17
4 Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)	21
5 Parere di altri uffici competenti dell'Amministrazione federale	23
6 Conclusioni	24
6.1.1 Elaborazione di una statistica nazionale	24
6.1.2 Risultati finanziati dal FNS	24
6.1.3 Soluzione ad hoc	25
6.1.4 Conclusioni finali	25
7 Allegato 1	26

Elenco delle abbreviazioni

AI	Assicurazione invalidità
UFU	Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo
UFPD	Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità
CDOS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali
CDS	Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CDPD	Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità
CSUC-CIIS	Conferenza svizzera degli uffici di collegamento
COPMA	Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti
CSEC-N	Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale
CURAVIVA	Associazione di categoria nazionale dei fornitori di servizi per persone anziane
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DNPS	Dialogo nazionale sulla politica sociale in Svizzera
FNS	Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica
HEVE	Istituzioni della Svizzera che accolgono adulti con problemi cognitivi
INSIEME	Federazione svizzera delle associazioni dei genitori di persone portatrici di handicap mentale
INSOS	Associazione di categoria dei fornitori di servizi per persone con disabilità
LAMal	Legge federale sull'assicurazione malattie
LAI	Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità
LAVS	Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
LIPIn	Legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi
LStat	Legge sulla statistica federale
MEHM	Minimum European Health Module
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UST	Ufficio federale di statistica
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
ONU	Organizzazione mondiale delle Nazioni Unite
OStatF	Ordinanza sulla statistica federale
PAN CI	Piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
PNR	Programma nazionale di ricerca
Po	Postulato
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Riassunto

Il 13 giugno 2024, il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato Roth Franziska 24.3212 Statistica sulle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano atteggiamenti provocatori. Il Consiglio federale è pregato di realizzare una statistica sulle persone con disabilità mentale, psichica e/o multipla che assumono un comportamento problema, nonché di chiarire l'entità del fabbisogno di posti in istituti per le persone interessate dal problema in Svizzera. Inoltre, occorre esaminare quali opzioni può offrire la Confederazione per sostenere i Cantoni nel loro compito, coordinando i posti a disposizione.

La presa a carico adeguata degli adulti con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano disturbi comportamentali è in gran parte di competenza dei Cantoni. Nondimeno, sussistono le basi legali per elaborare una statistica federale in merito al settore in questione. Il presente rapporto mostra tuttavia che ai sensi della statistica pubblica, non sussistono i prerequisiti complessivi per elaborare una statistica nazionale sulle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano atteggiamenti provocatori, in particolare non sussiste la corrispondenza tra l'obiettivo perseguito e le risorse da investire.

Il postulato, oltre alla realizzazione di una statistica nazionale sulle persone con disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano atteggiamenti provocatori, chiede di valutare il fabbisogno di posti in istituti a livello nazionale. Un'analisi delle basi legali mostra che la questione della valutazione di tale fabbisogno (compiti cantonali di natura amministrativa e operativa) non è compito che rientri né negli obiettivi di natura statistica né è previsto dalla legge sulla statistica federale. Al momento non esiste una base giuridica che permetta all'amministrazione federale di adempiere agli obblighi per queste esigenze.

Il postulato chiede inoltre alla Confederazione un aiuto al coordinamento dell'attribuzione di posti negli istituti. Tuttavia, la Confederazione non ha alcuna competenza in materia.

Per quanto riguarda la creazione di una nuova statistica nazionale, è vero che la legge sulla statistica federale consente di avviare la procedura e permette all'Ufficio federale di statistica (UST) di impegnarsi nell'elaborazione di una statistica relativa alle persone interessate da questo settore. Tuttavia, dopo aver esaminato tutti i prerequisiti necessari per la sua elaborazione, il Consiglio federale ha ritenuto che non siano soddisfatti. Diverse ragioni spiegano tale rinuncia: l'elaborazione delle basi giuridiche per obbligare i Cantoni a fornire i dati necessari, i lavori di attuazione, sia a livello cantonale che federale, i pareri dei vari uffici interessati e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS), nonché le ingenti risorse da investire, dimostrano

che le sfide da affrontare (giuridiche, tecniche, operative e finanziarie) sono troppo impegnative per intraprendere l'attuazione di una statistica nazionale.

Pertanto, i Cantoni potrebbero, ad esempio, organizzare e commissionare uno studio quantitativo e qualitativo approfondito per fare il punto su questi posti, in un momento determinato. Potrebbero inoltre decidere, su questa base, di incaricare l'UST di raccogliere i dati con cadenza annuale, tramite un'indagine diretta, finanziando interamente la fase di progettazione e tale attività. Una raccolta regolare di questi dati richiederebbe tuttavia un investimento considerevole sia in termini di risorse umane che di risorse finanziarie.

Per fornire un'idea dell'ordine di grandezza dei costi relativi, l'UST ha fatto riferimento, per analogia, alle esperienze maturate negli ultimi anni, in particolare con il progetto della Confederazione volto a elaborare una statistica nazionale sulla situazione dei minori collocati in contesti di custodia alternativa, per la quale si attende ancora una base legale. Le fasce medie dei costi di sviluppo e di implementazione stimate *per Cantone (in base alle dimensioni e/o al numero di istituzioni interessate)* oscillerebbero tra 260 000 e 500 000 franchi, per un totale di circa 10 milioni di franchi di costi di attuazione per tutti i Cantoni. A questi costi si aggiungerebbero i costi di funzionamento che i Cantoni dovrebbero sostenere per mantenere la statistica in essere e per la trasmissione dei dati, che si attesterebbero a una media annuale *per Cantone* di 34 000 franchi, pari a 880 000 franchi di costi operativi aggiuntivi all'anno per tutti i Cantoni.

Per analogia, i costi medi di sviluppo e implementazione per l'UST ammonterebbero a 1,5 milioni di franchi. L'assegnazione delle risorse di personale, ovvero almeno uno/a specialista operativo/a e un/a capoprogetto per un importo annuo di 300 000 franchi, e i costi di sviluppo e gestione di una piattaforma di scambio tra l'UST e i fornitori di dati richiederebbero almeno 700 000 franchi.

La rilevazione di questi dati rappresenterebbe quindi un investimento considerevole a carico dei Cantoni in termini di risorse finanziarie e di personale, indipendentemente dalla periodicità della rilevazione. L'allestimento di una statistica di questo tipo comporterebbe un costo minimo di circa 11,3 milioni di franchi (10,3 mio. fr. a carico dei Cantoni e 1 mio. fr. a carico dell'UST). Inoltre, si dovrebbero prevedere circa 1,9 milioni di franchi di costi di funzionamento annuali supplementari.

Per quanto riguarda la pianificazione di una presa a carico adeguata delle persone e il coordinamento dell'attribuzione dei posti nelle istituzioni, il quadro generale legale esistente in Svizzera, in particolare quello della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn), dovrebbe permettere una presa a carico da parte dei Cantoni nello stesso modo a tutte le persone affette da disabilità, invalidità o altra difficoltà. Peraltro, è importante sottolineare che una statistica nazionale non costituirebbe una base decisionale sufficiente. A tal fine sarebbe necessario disporre di dati sul numero di posti aggiornati quotidianamente, il che aumenterebbe ulteriormente i requisiti e i costi di attuazione. Questi dati, del resto, non dovrebbero limitarsi ai posti disponibili nelle istituzioni. Inoltre, la situazione nei Cantoni evolve rapidamente,

il che complica l'elaborazione di una base decisionale utile a livello nazionale. Per esempio, vengono predisposte iniziative a favore di un'assistenza ambulatoriale nonché prestazioni di accompagnamento in conformità alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CDPD), rendendo difficile identificare il fabbisogno concreto in tempo reale.

Nel quadro della presente analisi è stato altresì constatato che molte misure a favore delle persone con disabilità sono già state realizzate o sono in procinto di esserlo, sia a livello cantonale che federale. Inoltre, grazie al finanziamento del Fondo nazionale svizzero, il settore della ricerca, e più precisamente la Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale per il lavoro sociale e la Scuola universitaria professionale di Lucerna per il lavoro sociale, ha fornito risultati pertinenti sulla situazione delle persone con disabilità mentale, psichica e/o multipla che assumono un comportamento problema, in linea con quanto richiesto dalla postulante. Pubblicati nel 2023, hanno fornito informazioni sulla frequenza e sulle forme dei disturbi comportamentali. Sulla base di tali risultati sono state formulate raccomandazioni per lo sviluppo di un modello di buone pratiche a livello nazionale.

1 Postulato

Il 14 marzo 2024, la consigliera agli Stati Franziska Roth ha depositato il postulato 24.3212 Statistica sulle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano atteggiamenti provocatori.

1.1 Testo depositato

Il Consiglio federale è pregato di realizzare una statistica sulle persone con disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano atteggiamenti provocatori, nonché di chiarire l'entità del fabbisogno di posti in istituti per le persone interessate dal problema in Svizzera. Inoltre, occorre esaminare quali opzioni può offrire la Confederazione per sostenere i Cantoni nel loro compito, coordinando i posti a disposizione.

1.2 Sviluppo della postulante

Conformemente alla Costituzione federale, i Cantoni sono tenuti a fornire servizi di assistenza adeguati alle persone con disabilità. Pertanto i Cantoni rilevano di volta in volta l'esigenza di assistenza, in modo da poter definire la pianificazione dell'offerta cantonale di conseguenza. Nonostante ciò, in tutta la Svizzera mancano posti sufficientemente specializzati per le persone che assumono un comportamento problema. Per le persone con disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano tali atteggiamenti è fondamentale trovare un sostegno adeguato e posti di assistenza in istituti. Oltre ai limiti di capacità, queste strutture spesso non soddisfano le esigenze delle persone con disturbi gravi e/o multipli e che assumono un comportamento problema. Ciò è dovuto al fatto che devono poter disporre di molto personale per assicurare assistenza e supporto, oltre a soddisfare requisiti infrastrutturali speciali. La lista d'attesa per chi cerca un posto è lunga e la libertà di scelta è fortemente limitata, poiché sempre più spesso i Cantoni riservano i finanziamenti ai propri cittadini. Nel Cantone di Soletta si sta cercando di contrastare la mancanza di posti con un piano sviluppato da diverse istituzioni.

La Svizzera ha firmato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e si è quindi impegnata a fornire un sostegno e un'assistenza adeguati alle persone con disabilità gravi e/o multiple che assumono un comportamento problema. Tuttavia, in questo settore, mancano le cifre e un'analisi concreta del fabbisogno di posti in Svizzera. Le categorie specifiche delle persone con disabilità non sono considerate nelle statistiche attuali. Per poter adempiere a questo compito su scala nazionale in collaborazione con i Cantoni e con terzi sono quindi necessari dati statistici pertinenti e un'analisi del fabbisogno.

1.3 Parere del Consiglio federale del 22 maggio 2024

La presa a carico degli adulti con disabilità mentali e disturbi comportamentali è di competenza dei Cantoni. Ciò significa che la Confederazione non è in grado di valutare il fabbisogno di posti in istituti specializzati né di coordinare i Cantoni nell'adempimento dei loro compiti. Del resto, i Cantoni valutano già oggi il proprio fabbisogno di posti in istituti e lo pianificano di conseguenza.

Diversi sono gli studi scientifici condotti nel campo della ricerca, come il progetto HEVE, pubblicato nel 2023, che ha fornito informazioni sulla frequenza e sulle forme dei disturbi comportamentali, nonché sulla prevenzione e sulle misure da adottare nella pratica. Realizzato dal 2018 al 2020 dalla Scuola universitaria professionale della Svizzera nordoccidentale per il lavoro sociale e dalla Scuola universitaria professionale di Lucerna per il lavoro sociale, ha coinvolto tutte le istituzioni che ospitano adulti con problemi cognitivi in Svizzera (HEVE) ed è stato finanziato dal Fondo nazionale svizzero per la ricerca scientifica. Non si ritengono quindi necessari ulteriori studi quantitativi.

Prima di ventilare la realizzazione di una nuova statistica nazionale, è importante mettere in relazione l'obiettivo perseguito con la statistica e le risorse che la Confederazione e i Cantoni dovrebbero investire per disporre di un sistema di scambio di dati automatizzato e informatizzato che possa garantire il principio di comparabilità dei dati raccolti. I dati necessari per la nuova statistica dovrebbero infatti essere disponibili in tutti i Cantoni e resi accessibili in modo uniforme e armonizzato. Per la realizzazione di una tale statistica e per l'analisi del fabbisogno occorre che i suddetti prerequisiti siano soddisfatti e che vi sia una base giuridica.

D'altronde, ai sensi della legge sulla statistica federale, la risoluzione di problemi puramente operativi o amministrativi di carattere cantonale non può essere oggetto di una statistica pubblica.

Poiché la presa a carico degli adulti con disabilità mentali e disturbi comportamentali è di competenza dei Cantoni e le condizioni per l'elaborazione di una nuova statistica non sono soddisfatte, il 22 maggio 2024 il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato.

1.4 Presa di posizione del Consiglio degli Stati del 13 giugno 2024

Contrariamente al parere del Consiglio federale, il 13 giugno 2024 il Consiglio degli Stati ha accolto il postulato seguendo l'argomentazione della postulante riportata qui appresso.

La collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni in materia di politica in favore delle persone con disabilità è un compito trasversale che concerne tutti i settori della vita. Al fine di cooperare ancora più strettamente, la Confederazione e i Cantoni hanno creato le strutture necessarie nel quadro del Dialogo nazionale sulla politica sociale in Svizzera (DNPS).

In questo contesto, la Confederazione e i Cantoni si confrontano regolarmente e trattano insieme le tematiche prioritarie quali, ad esempio, i programmi prioritari della «Politica in favore delle persone disabili 2023–2026» del Consiglio federale¹.

Al punto «Alloggio», si legge in particolare: «Il diritto a una vita autodeterminata presuppone che le persone con disabilità possano scegliere liberamente dove e come vivere. A tal fine sono necessari servizi di sostegno specifici, come l'assistenza personale, ma anche un accesso senza barriere ai servizi destinati alla collettività».

Secondo le informazioni raccolte dalla postulante, in Svizzera vi sono persone talmente colpite da disabilità multiple da non beneficiare delle protezioni e misure esistenti.

In ogni Cantone, sempre secondo la postulante, almeno da tre a cinque persone si trovano in questa situazione. Si tratta di persone che non possono essere assistite, accompagnate e sostenute, conformemente ai loro diritti, da nessuna o quasi nessuna istituzione.

A causa della mancanza di personale e degli obblighi delle istituzioni, queste persone vengono talvolta internate in cliniche psichiatriche, sotto sorveglianza costante e, purtroppo, spesso sotto l'influsso di medicinali. In casi noti alla postulante, ciò avrebbe persino portato al decesso della persona in questione.

Si tratta di garantire alle persone con disabilità il diritto che spetta loro in virtù della convenzione sottoscritta dalla Svizzera e di rispettare le intenzioni del Consiglio degli Stati. Bisogna fare tutto il possibile per coordinare gli sforzi a livello cantonale e federale. Le persone che passano attraverso le maglie del sistema di protezioni e misure, che non possono essere accompagnate né integrate nelle istituzioni come necessitano, dovrebbero beneficiare realmente di un accompagnamento conforme ai diritti delle persone con disabilità. Devono poter essere aiutate a far valere i loro diritti.

È importante che in Svizzera vengano prese in considerazione tutte le persone e che la società sia pronta a mantenere le sue promesse. Non si può scaricare questa responsabilità dalla Confederazione ai Cantoni e, viceversa, dai Cantoni alla Confederazione. È un compito della società e spetta a quest'ultima trovare le risposte adatte. A tal fine, è necessario che la Confederazione assuma la direzione dei lavori e raccolga i dati insieme ai Cantoni per realizzare le opportune statistiche per tali persone.

Bisogna individuare i Cantoni nei quali vi sono posti liberi e, sulla base di ciò, creare un gran numero di posti. Nei Cantoni in cui ci saranno nuovi posti, dovrebbero poter vivere anche le persone provenienti da un altro Cantone. La Confederazione, in stretta

¹ Programmi prioritari della politica in favore delle persone disabili 2023–2026

collaborazione con i Cantoni, potrà così occuparsi delle persone che non sono in grado di badare a se stesse.

È un segnale forte nell'ambito delle Giornate d'azione nazionali per i diritti delle persone con disabilità, in occasione delle quali sono state lanciate numerose iniziative in tutti i Cantoni. Si tratta di accogliere un postulato in vista di un rapporto di fattibilità. Il postulato è stato accolto con 20 voti contro 14 e un'astensione.

1.5 Basi legali

Le persone oggetto del presente postulato sono particolarmente vulnerabili e richiedono un'assistenza altamente qualificata e impegnativa. Ciò presuppone competenze, l'organizzazione di spazi vitali e condizioni di lavoro adeguate per garantire la sicurezza di tutti, in accordo con la Costituzione²: beneficiari, operatori, altri residenti ecc. A livello nazionale esistono già diverse basi legali che garantiscono, attraverso assicurazioni sociali, la presa a carico delle persone oggetto del presente postulato e di fornire loro le prestazioni a cui hanno diritto.

In effetti, la nuova perequazione finanziaria ha comportato un trasferimento dei compiti nel settore delle case per persone con disabilità. Le precedenti competenze in materia di assicurazione invalidità (LAI)³ sono state delegate ai Cantoni. La legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn)⁴ deve garantire l'applicazione di una norma minima in tutti i Cantoni. Questa legge prevede l'obbligo per i Cantoni di fornire l'accesso a un posto in un'istituzione che soddisfi le esigenze di ogni persona con disabilità (art. 2), anche fuori Cantone qualora non vi sia posto nel Cantone di domicilio. Inoltre, i Cantoni devono garantire che nessuna persona debba divenire dipendente dall'assistenza sociale a causa del soggiorno in un'istituzione (art. 7), mettendo in campo partecipazioni finanziarie proprie. Tra le varie prestazioni di assicurazioni sociali, l'assegno per grandi invalidi previsto dall'AI e dall'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)⁵ ha un certo ruolo (sebbene minore) nel finanziamento delle case per il gruppo oggetto del presente postulato.

Per adempiere il loro obbligo, e anche in ragione della mancanza di posto all'interno del relativo Cantone, i singoli Cantoni hanno siglato la Convenzione intercantonale per

² Cfr. art. 112 Cost (RS 101).

³ RS 831.20

⁴ RS 831.26

⁵ RS 831.10

le istituzioni sociali (CIIS)⁶ e le regole di finanziamento in caso di collocamento in un'istituzione ubicata fuori Cantone.

Infine, esistono diversi diritti basati sulle convenzioni internazionali, sulla Costituzione federale o sul diritto nazionale. Tra questi figurano diritti in materia di curatela e di diritto di protezione degli adulti a essere rappresentati in caso d'incapacità di discernimento; diritti all'aiuto finanziario e a prestazioni in caso d'invalidità o di disabilità; diritti basati sui principi generali in materia di etica medica e di protezione contro i trattamenti contrari alla dignità umana (segnatamente nel campo della psichiatria), nonché in materia di prevenzione della violenza e del maltrattamento. Peraltro, questi diritti valgono anche per le persone minorenni o rappresentate. Quali principali responsabili dell'applicazione e dell'esecuzione di tali diritti, i Cantoni dispongono di un proprio margine di manovra per applicare e completare questo dispositivo. Si sono dotati degli strumenti necessari per assumere tale responsabilità e gestire le questioni legate al coordinamento e al finanziamento delle prestazioni intercantionali (CIIS).

Nonostante tutte le basi legali esistenti a livello nazionale e intercantonale, spetta ai Cantoni, dopo la nuova perequazione finanziaria, garantire la disponibilità di un numero sufficiente di posti per le persone interessate da questo postulato.

1.6 Interventi parlamentari correlati e misure in corso

Durante l'ora delle domande dell'11 dicembre 2023, il Consiglio federale ha risposto alla domanda del consigliere nazionale Benjamin Roduit 23.7843 «Carenza di posti per le persone affette da handicap gravi», nel modo seguente:

«Con il nuovo sistema di perequazione finanziaria, i Cantoni sono esclusivamente responsabili della pianificazione e del finanziamento dell'offerta di alloggi per persone con disabilità. È quindi responsabilità di ogni Cantone garantire che le persone con disabilità che vivono sul suo territorio abbiano accesso a istituzioni che rispondano adeguatamente alle loro esigenze. Se non esiste un posto corrispondente nel Cantone di domicilio, il Cantone è tenuto a partecipare ai costi del soggiorno in un'altra istituzione che adempia le condizioni. (...) Anche l'assistenza e la cura a domicilio sono di competenza dei Cantoni».

Questa discussione si è svolta negli ultimi anni anche in diversi Parlamenti cantonali, tra cui quello del Cantone di Berna⁷.

⁶ [CIIS generale – CDOS](#)

⁷ [Comment le Conseil-exécutif prévoit-il de réaliser le transfert des places destinées à la prise en charge intensive dans la LPHand et de lutter contre le manque d'offres?](#)

2 Esame dei vari punti del postulato

Il mandato del postulato prevede un esame in tre parti:

- Studio di fattibilità di una statistica nazionale
- Valutazione del fabbisogno di posti nelle istituzioni in Svizzera
- Supporto al coordinamento esaminando quali risorse la Confederazione potrebbe mettere a disposizione per consentire ai Cantoni di svolgere i loro compiti.

Poiché la Confederazione è competente in materia di fattibilità di una statistica nazionale ai sensi della legge sulla statistica federale (LStat)⁸, lo studio si è concentrato proprio su questo primo punto, fornendo al contempo risposte anche agli altri due mandati⁹.

L'obiettivo del postulato in questione non è solo quello di elaborare una statistica federale, ma anche quello di valutare il fabbisogno di posti e di far esaminare dalla Confederazione in che modo possa sostenere i Cantoni coordinando l'attribuzione di questi posti. Per quanto riguarda queste ultime due richieste espresse nel postulato, il Consiglio federale ritiene di non avere competenze in materia.

Occorre distinguere chiaramente tra i compiti di natura statistica (rappresentazione descrittiva della realtà) e quelli di natura amministrativa, che hanno lo scopo di gestire compiti operativi. Questi potrebbero in effetti essere attuati da un sistema di «monitoraggio» ad hoc effettuato dai Cantoni.

2.1 Valutazione di una nuova statistica

2.1.1 Condizioni legali

La LStat permetterebbe sì di entrare in materia per determinare se l'argomento rientri nei suoi compiti (art. 1–3), ma occorre precisare che gli obiettivi da raggiungere devono essere principalmente obiettivi di natura statistica e che devono essere di competenza del Consiglio federale. In questo contesto, la Confederazione collabora tuttavia con i Cantoni, i Comuni, gli ambienti scientifici, l'economia privata, le parti sociali e le organizzazioni internazionali, considerando per quanto possibile i loro bisogni di informazione (art. 3 cpv. 3 LStat).

⁸ RS 431.01

⁹ Cfr. segnatamente art. 112b della Costituzione «Promozione dell'integrazione degli invalidi» RS 101.

Ai sensi dell'art. 4 della LStat, il Consiglio federale potrebbe disporre un'indagine diretta (art. 5 cpv. 1, LStat) e completare a tal fine l'allegato 1 dell'ordinanza sulla statistica federale (OStatF)¹⁰ con una nuova rilevazione. Di conseguenza, se il Consiglio federale dovesse ordinare una tale rilevazione, potrebbe obbligare i Cantoni a parteciparvi (v. art. 7 cpv. 1 e 3, LStat).

2.1.2 Presupposti necessari

In linea generale, una statistica nazionale è finalizzata alla raccolta di un insieme di dati principalmente per uno scopo di utilità pubblica (mandato legale o parlamentare). La raccolta dei dati dev'essere coordinata e standardizzata a livello nazionale per garantire l'uniformità, la qualità e l'affidabilità dei dati nonché la pubblicazione nei termini previsti dei risultati. Questi ultimi devono essere pubblicati a intervalli regolari, al fine di fornire informazioni sullo stato attuale e sull'evoluzione nel tempo del fenomeno in questione (serie statistiche).

A tal fine, sono necessarie a monte notevoli risorse di personale e finanziarie per garantire questa raccolta di dati, il loro trattamento, la garanzia della qualità, poter coordinare i vari attori coinvolti, predisporre interfacce informatiche per lo scambio di dati, presentare analisi adeguate e, infine, diffondere i risultati ottenuti. Infatti, per tutte le fasi di produzione sopra menzionate fino alla diffusione dei risultati, occorre soddisfare tutte le condizioni preliminari necessarie per realizzare una raccolta di dati, come quelle elencate nell'allegato 1.

Già solo trovare, ad esempio, una definizione uniforme delle variabili da rilevare (come quella di «struttura di accoglienza») può rivelarsi difficile, in particolare quando le definizioni devono essere adattate in alcuni Cantoni e integrate nei sistemi informatici dei Cantoni interessati e delle istituzioni di accoglienza, il che a sua volta può comportare un aumento delle risorse necessarie.

Per quanto riguarda poi la produzione vera e propria, si tratta di mettere in atto un efficiente sistema di scambio (interfacce) di dati automatizzato e informatizzato, che garantisca il principio dell'unità di raccolta dei dati; è opportuno assicurarsi preliminarmente che i dati da raccogliere siano effettivamente disponibili in tutti i Cantoni (autorità ufficiali) e che questi ultimi possano metterli a disposizione in modo uniforme e armonizzato.

Infine, per l'elaborazione e la diffusione dei risultati, è necessario definire l'insieme dei controlli di plausibilità, nonché un adeguato piano di diffusione.

¹⁰ RS 431.011

2.1.3 Conseguenze

Il Consiglio federale ritiene pertanto che non sussistano i presupposti per elaborare una statistica nazionale di sua competenza.¹¹

2.1.4 Soluzione alternativa

I Cantoni potrebbero in alternativa organizzare e commissionare uno studio quantitativo e qualitativo approfondito per fare il punto su questi posti, in un momento determinato. Potrebbero anche decidere di incaricare l'UST di raccogliere i dati in modo puntuale, tramite un'indagine diretta, finanziando interamente tale attività. Tuttavia, poiché sarebbe necessario effettuare rilevazioni regolari di tali dati, ciò comporterebbe uno sforzo considerevole in termini di risorse umane e finanziarie, in particolare perché i dati cantonali non sono armonizzati.

In tal senso l'UST può, per analogia, per un'indagine annuale basarsi su esperienze fatte negli ultimi anni, in particolare con il progetto della Confederazione volto a elaborare una statistica sulla situazione dei minori collocati in contesti di custodia alternativa, sotto l'egida dell'UFGP, per la quale si attende ancora una base legale.

Le fasce medie dei costi di sviluppo e di implementazione che sono state stimate in questo contesto, oscillerebbero *per Cantone (in base alle dimensioni e/o al numero di istituzioni interessate)*, tra 260 000 e 500 000 franchi, per un totale di circa 10 milioni di franchi di costi di attuazione per tutti i Cantoni. A questi costi si aggiungerebbero i costi di funzionamento che i Cantoni dovrebbero sostenere per mantenere la statistica in essere e per la trasmissione dei dati, che si attesterebbero a una media annuale *per Cantone* di 34 000 franchi, pari a 880 000 franchi di costi operativi aggiuntivi all'anno per tutti i Cantoni.

Per analogia, i costi medi di sviluppo e implementazione per l'UST ammonterebbero a 1,5 milioni di franchi. L'assegnazione delle risorse di personale dell'UST, ovvero almeno uno/a specialista operativo/a e un/a capoprogetto per un importo annuo di 300 000 franchi, e i costi di sviluppo e gestione di una piattaforma di scambio tra l'UST e i fornitori di dati richiederebbero almeno 700 000 franchi.

La raccolta di tali dati rappresenterebbe quindi un investimento considerevole a carico dei Cantoni in termini di risorse finanziarie e di personale, indipendentemente dalla periodicità della raccolta. L'allestimento di una statistica di questo tipo comporterebbe un costo minimo di circa 11,3 milioni di franchi (10,3 mio. fr. a carico dei Cantoni e 1

¹¹ L'UST ha interrotto l'indagine SOMED B (sugli stabilimenti medico-sociali per persone con disabilità o affette da dipendenza) nel 2016 poiché, con l'entrata in vigore della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) e la nuova impostazione della perequazione finanziaria (NPC), la responsabilità per l'ambito coperto da tale statistica è stata trasferita ai Cantoni e la Confederazione non può più coprire il suo finanziamento.

mio. fr. a carico dell'UST). Inoltre, si dovrebbero prevedere circa 1,9 milioni di franchi di costi di funzionamento annuali supplementari.

Naturalmente, se tale indagine venisse condotta con minore frequenza (ad es. ogni 5 anni) o con maggiore frequenza (quotidianamente), l'investimento di base dei Cantoni rimarrebbe consistente, poiché occorrerebbe comunque creare le condizioni necessarie e garantire le risorse di personale, a seconda della frequenza scelta.

2.2 Valutazione del fabbisogno di posti nelle istituzioni e del coordinamento nell'assegnazione di tali posti

Il Consiglio federale ritiene che le altre due richieste formulate nel postulato non rientrino nella sfera di competenza della Confederazione. Non può quindi effettuare un'analisi delle esigenze «operative», né coordinare l'assegnazione dei posti, poiché tali compiti sono di competenza dei Cantoni.¹²

La Svizzera ha sì firmato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e si è quindi impegnata a fornire un sostegno e un'assistenza adeguati alle persone con disabilità gravi e/o multiple che assumono un comportamento problema. Tuttavia, i prerequisiti per elaborare una nuova statistica nazionale su questo tema non sussistono e per le altre esigenze (compiti di natura amministrativa e operativa) espresse dalla postulante la Confederazione non è competente. I Cantoni devono procedere sulla base delle iniziative già condotte e che hanno permesso di ottenere risultati concreti sulla situazione di tali persone.

Se i Cantoni dovessero dare seguito a tutti i requisiti esposti nel postulato, ovvero la realizzazione di un'indagine sul numero di persone interessate, la gestione quotidiana dei posti disponibili e la garanzia del coordinamento a livello nazionale, i costi sarebbero nettamente superiori a quelli sopra indicati per una statistica nazionale. In effetti, idealmente a tal fine sarebbe necessario disporre anche di dati aggiornati quotidianamente sotto il profilo operativo, il che aumenterebbe ulteriormente i requisiti e i costi di attuazione. Inoltre, la situazione nei Cantoni evolve rapidamente e assume direzioni diverse a seconda del Cantone, e questi dati non dovrebbero limitarsi ai posti disponibili nelle istituzioni.

¹² L'UST ha interrotto l'indagine SOMED B (sugli stabilimenti medico-sociali per persone con disabilità o affette da dipendenza) nel 2016 poiché, con l'entrata in vigore della legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPI) e la nuova impostazione della perequazione finanziaria (NPC), la responsabilità per l'ambito coperto da tale statistica è stata trasferita ai Cantoni e la Confederazione non può più coprire il suo finanziamento.

Da un punto di vista pratico, alcune misure hanno già permesso, o permetteranno a breve, di proporre una presa a carico adeguata delle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che assumono un comportamento problema. Oltretutto, un migliore coordinamento a livello cantonale o intercantonale nonché iniziative pubbliche realizzate sulla base della legislazione attuale consentirebbero di raggiungere l'obiettivo perseguito dal postulato senza dover mettere a punto una statistica nazionale. Ciò potrebbe anche essere risolto istituendo un monitoraggio ad hoc da parte dei Cantoni. Gli strumenti legali in vigore, infatti, dovrebbero già permettere di coprire l'adeguata presa a carico di tutte le persone (non solo gli adulti) con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che manifestano disturbi comportamentali in Svizzera e le misure di prevenzione della violenza dovrebbero permettere di completare e accompagnare le offerte di assistenza fornite dai Cantoni a tutte le persone interessate.

3 Risultati già disponibili legati allo studio HEVE sugli adulti con problemi cognitivi, finanziato dal Fondo nazionale svizzero

Lo studio fornisce una visione d'insieme circa la frequenza, le forme, l'origine, la gestione e le conseguenze dei disturbi comportamentali all'interno delle istituzioni interessate. È stato sviluppato un modello di buone pratiche¹³ contenente i fattori stimolanti ed ostacolanti legati alla gestione dei disturbi comportamentali nella prospettiva della persona interessata, del suo entourage e del personale di cura.

3.1 Informazioni generali sullo studio¹⁴

Il progetto di ricerca «HEVE» è stato avviato nel gennaio 2018 ed è terminato a dicembre 2020. Si è svolto in cinque fasi e si è incentrato su tre focus group:

- questionario online inviato alle direttrici e ai direttori delle istituzioni;
- questionario online inviato al personale di accompagnamento;
- questionario online inviato alle persone interessate e discussioni in gruppo, nonché sintesi delle cinque fasi.

I risultati sono stati pubblicati nel 2023. Sono disponibili online, suddivisi per fase, insieme a tutte le pubblicazioni (in tedesco e francese).

3.1.1 Fase 1

La prima fase del progetto aveva l'obiettivo di determinare la forma e la frequenza di manifestazione dei disturbi comportamentali. Le direttrici e i direttori delle istituzioni attive nel campo delle disabilità che ospitano adulti con problemi cognitivi in Svizzera sono stati interpellati mediante un questionario online. Dei 358 istituzioni svizzere per adulti con problemi cognitivi, 172 hanno partecipato all'indagine, il che corrisponde a un tasso di risposta del 48%.

Secondo le direttrici e i direttori delle istituzioni che accolgono persone con disabilità, i disturbi comportamentali sono frequenti nelle persone con problemi cognitivi e costituiscono pertanto un tema rilevante. I risultati evidenziano che il 28% degli adulti con problemi cognitivi manifestano regolarmente disturbi comportamentali. La prevalenza tra gli uomini (31%) è più elevata che tra le donne (25%).

¹³ <https://www.fhnw.ch/plattformen/heve/leitlinien/>.

¹⁴ [Risultati – Progetto HEVE del FNS \(fhnw.ch\)](#). [Pubblicazioni/discorsi – Progetto HEVE del FNS \(fhnw.ch\)](#), disponibili in tedesco e francese

Oltre l'80% delle direttrici e dei direttori delle istituzioni ha menzionato che almeno una persona con problemi cognitivi esterna aggressioni verbali almeno una volta alla settimana. L'iperattività / irrequietezza motoria (69%) e l'autolesionismo (68%) figurano altresì tra le forme più citate di disturbi comportamentali. È importante notare che la distribuzione delle forme considerate problematiche differisce dalla prevalenza. Il 77% delle direttrici e dei direttori delle istituzioni ritiene che le aggressioni nei confronti del personale di accompagnamento così come le aggressioni verso altri utenti (73%) e l'autolesionismo (68%) rappresentino una sfida rilevante.

3.1.2 Fase 2

Un comitato di esperti composto da CURAVIVA, insieme Svizzera, INSOS nonché le direttrici e i direttori delle istituzioni attive nel campo delle disabilità hanno sostenuto il progetto e accettato di rispondere a un questionario. È stato quindi sviluppato un modello di buone pratiche basato sull'analisi ecosistemica della gestione dei disturbi comportamentali all'interno delle istituzioni attive nel campo delle disabilità.

132 direttrici e direttori di istituzioni hanno acconsentito a partecipare alla seconda fase del progetto. In questa seconda fase, il questionario era destinato al personale addetto all'accompagnamento di persone con problemi cognitivi che manifestano disturbi comportamentali. Alla fine, 71 persone specializzate nell'accompagnamento hanno partecipato all'indagine, il che corrisponde a un tasso di risposta del 53,8%. Di queste 71 persone, le donne rappresentavano il 59,2% e gli uomini il 40,8%.

Più di un terzo (35,2%) dei partecipanti ha indicato di avere completato una formazione specifica nel settore dei disturbi comportamentali di persone con problemi cognitivi.

Oltre alla descrizione del campione delle persone consultate, vengono presentati i risultati relativi all'origine e alla prevenzione dei disturbi comportamentali. Infine, sono illustrate le misure adottate nelle situazioni di crisi e la gestione del periodo post-crisi.

A livello di caratteristiche sociodemografiche, i risultati evidenziano in particolare gli aspetti seguenti. Riguardo all'età: le fasce di età 26–35 e 36–45 anni sono le più rappresentate con il 26,8% ciascuna. Relativamente al genere: gli uomini costituiscono il 63,4% mentre le donne il 36,6% e, per quanto concerne il grado di disabilità: il 23,9% presenta una condizione lieve, il 43,7% di grado medio e il 32,4% grave. Infine, la rappresentazione è più elevata in presenza di una disabilità psichica che fisica.

3.1.3 Fase 3 e 4

20 interviste e videoanalisi con adulti che presentano problemi cognitivi e disturbi comportamentali hanno permesso di approfondire la prospettiva delle persone interessate. Delle 71 persone di accompagnamento che hanno partecipato alla seconda fase del progetto, 53 hanno accettato di collaborare anche alla terza e alla quarta fase. Da questo campione sono stati raccolti dati dettagliati su 17 casi nel complesso.

Nel quadro di un approccio multiprospettico, è stato deciso di rilevare, per ciascuno dei 17 casi, i punti di vista della persona affetta da disturbi comportamentali, delle sue persone di accompagnamento e dei suoi familiari.

In 14 casi sono state effettuate tre raccolte di dati (prospettiva delle persone con problemi cognitivi, prospettiva delle persone di accompagnamento e prospettiva dei familiari). In tre casi sono stati raccolti dati per due delle tre prospettive.

Sono disponibili risultati sulle forme e sull'evoluzione dei disturbi, sulla loro insorgenza, sulla prevenzione nonché sulle misure adottate per gestirli.

A titolo di esempio, si riportano alcuni risultati che mostrano la varietà dei disturbi comportamentali quanto a forma e a evoluzione. Sono stati citati comportamenti esternalizzanti, rivolti contro il personale di accompagnamento, i familiari ma anche contro altri utenti, comportamenti internalizzanti e danni materiali.

Qualche esempio concreto: - comportamenti esternalizzanti: graffiare, afferrare con forza, spingere, dare calci, colpire, mordere, tirare i capelli, pizzicare, tirare i vestiti, insultare, offendere o minacciare; comportamenti internalizzanti (autolesivi): graffiarsi o mordersi, sbattere la testa contro il muro, colpirsi o tagliarsi, riaprire / grattare le ferite, introdurre oggetti in orifizi corporei, ingerire oggetti non commestibili; - danni materiali: distruzione di oggetti, aggressioni contro oggetti (lanciare oggetti o colpirli o utilizzarli per colpire). Altre forme di disturbi: tensione fisica, forte espressione di emozioni (impulsività, collera), trambusto (p. es. fare rumore o urlare), comportamenti internalizzanti (p. es. rifiutare, bloccare e chiudersi in se stessi), ricerca e richiesta di attenzione, spalmare escrementi, comportamenti sessualizzati, stereotipie ecc.

3.1.4 Fase 5

Una sintesi delle quattro fasi precedenti e di tutte le pubblicazioni disponibili dopo la conclusione del progetto è consultabile anche online¹⁵ e fornisce una visione d'insieme circa la frequenza, le forme, l'origine, la gestione e le conseguenze dei disturbi comportamentali all'interno delle istituzioni del settore. Infine, i ricercatori della FHNW hanno sviluppato un modello di buone pratiche contenente i fattori stimolanti ed ostacolanti legati alla gestione dei disturbi comportamentali, secondo la prospettiva della persona interessata, del personale di accompagnamento (team interdisciplinari) e dei familiari¹⁶.

¹⁵ [Risultati – Progetto HEVE del FNS \(fhnw.ch\)](#). [Pubblicazioni/discorsi – Progetto HEVE del FNS \(fhnw.ch\)](#), disponibili in tedesco e francese

¹⁶ [Risultati – Progetto HEVE del FNS \(fhnw.ch\)](#). - [Pubblicazioni/discorsi – Progetto di ricerca HEVE \(fhnw.ch\)](#). E <https://www.fhnw.ch/plattformen/heve/leitlinien/>.

4 Parere della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)

La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) pubblica sul proprio sito Internet un elenco degli uffici di collegamento, tra cui la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento CIIS (CSUC CIIS¹⁷). La CIIS è un accordo inter-cantonale che verte sulle istituzioni specializzate per persone con disabilità. In tale contesto, i Cantoni hanno creato una banca dati che raccoglie i posti esistenti nelle istituzioni specializzate, riconosciute ai sensi della Convenzione.

La banca dati attualmente elenca i posti esistenti, ma non è in grado di indicare direttamente se tali posti sono disponibili¹⁸. A questo proposito si può menzionare la banca dati complementare dell'associazione «maplace.ch»¹⁹, che offre una piattaforma equivalente con informazioni sulla disponibilità di posti nelle istituzioni per persone con disabilità. Tale banca dati è alimentata dal gran parte dei Cantoni²⁰.

La Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità (CDS), la Conferenza per la protezione dei minori e degli adulti (COPMA) e la CDOS stanno vagliando le modalità con cui le tre Conferenze possono sostenere i Cantoni nei loro sforzi volti a sopperire all'offerta insufficiente di posti adeguati per i giovani particolarmente vulnerabili e colpiti da disturbi psichici. Attualmente vengono discusse diverse opzioni, come la realizzazione di un'analisi del fabbisogno o l'organizzazione di uno scambio intersetoriale.

La CDOS coordina, insieme alla CSUC CIIS, il finanziamento dei posti esistenti nei Cantoni in base ai sistemi sopra citati. Diverse iniziative sono state inoltre attuate direttamente nei Cantoni e, al momento, questi ultimi non hanno espresso la necessità di un cambiamento di competenza e di responsabilità a favore della Confederazione. A livello regionale, questa tematica è oggetto di riflessioni intense anche in seno alle Conferenze competenti. Tali posti dovrebbero quindi rispondere altresì ai bisogni particolari delle persone con una disabilità mentale, psichica e/o multipla che assumono un comportamento problema.

Occorre tuttavia tenere presente che i bisogni mutano, i «comportamenti problema» possono evolvere e non sono sempre caratteristiche permanenti. Ciò complicherebbe ulteriormente l'elaborazione di una statistica pubblica nazionale comparabile nel tempo.

¹⁷ [Organi CIIS – CDOS](#) (in tedesco e francese)

¹⁸ [Banca dati CIIS – CDOS](#) (in tedesco e francese)

¹⁹ [«maplace.ch» – Pagina iniziale](#) (in tedesco e francese)

²⁰ Attualmente i Cantoni affiliati sono 19 e altri sono in corso di affiliazione.

Le istituzioni specializzate sono essenzialmente stabilimenti di diritto privato che decidono in modo autonomo quali prestazioni offrire e sono competenti ad agire in materia. I Cantoni hanno poco potere per imporre loro di offrire determinate prestazioni o di creare posti specializzati per accogliere gruppi specifici, sebbene abbiano la competenza per farlo.

Attualmente, secondo la CDOS, la tendenza generale nei Cantoni è proporre un'assistenza ambulatoriale, consentendo alle persone interessate di rimanere al proprio domicilio grazie a prestazioni specifiche. Non occorre quindi solo garantire i posti nelle istituzioni, bensì è necessario trovare soluzioni adeguate in materia. In questo caso, una statistica pubblica nazionale dovrebbe essere rivista regolarmente, data la natura evolutiva delle esigenze nel tempo.

5 Parere di altri uffici competenti dell'Amministrazione federale

Secondo l'UFPD, un'indagine periodica riguardante soltanto il gruppo di persone cui si riferisce il postulato sarebbe un investimento sproporzionato in rapporto alla sua utilità pratica. Se il Parlamento dovesse decidere comunque in futuro di creare le basi legali e stanziare i mezzi finanziari necessari, la statistica prevista dovrebbe essere ampliata per considerare altri bisogni / gruppi target da definire, tenendo conto dell'esigenza di ulteriori dati sulle persone con disabilità.

Sarebbe altresì opportuno assicurarsi che le persone interessate dispongano di un'assistenza sufficiente, nel loro contesto di vita, piuttosto che limitarsi a identificare il numero di posti disponibili. Infatti, il numero di posti non significa necessariamente che ogni persona che ne ha bisogno trovi un posto in un'area geografica per lei accettabile. E alcune persone potrebbero decidere di scegliere una vita al di fuori dell'istituzione.

Riguardo alle persone anziane che presentano le caratteristiche di cui al postulato (come, p. es., persone con demenza o problemi psichici importanti), occorre precisare che, in questo caso, alcuni soggiorni in istituto o in altri stabilimenti medico-sociali specializzati sono in parte finanziati dalla LAMal.

Potrebbero invece essere maggiormente interessati l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e il suo settore dell'assicurazione invalidità (AI), anche se, dopo il trasferimento della responsabilità ai Cantoni con l'introduzione nel 2008 della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), l'ambito delle istituzioni specializzate non rientra più nel loro campo d'azione.

L'UFAS condivide il parere dell'UFPD che si dovrebbero considerare anche altri gruppi target e non limitarsi unicamente al gruppo di persone oggetto del postulato. Inoltre, la questione della definizione dei comportamenti problema è molto complessa e mutevole, a seconda delle situazioni, il che può rendere difficile la raccolta dei dati statistici e limitarne l'utilità. L'UFAS ritiene che l'accento posto sulla statistica del numero di posti nelle istituzioni è contrario alle misure attuali in fase di sviluppo, che vanno verso la deistituzionalizzazione: bisognerebbe piuttosto assicurarsi che il numero di persone interessate dispongano di un'assistenza sufficiente, anche se vivono in famiglia e/o a casa (v. anche il parere dell'UFPD). Dal 2008, con l'introduzione della nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, l'assicurazione invalidità e l'UFAS non sono più responsabili del settore istituzionale. Ciò rientra strettamente nelle competenze dei Cantoni, che già svolgono questo compito attraverso la CIIS.

6 Conclusioni

Oltre alla questione della fattibilità di una statistica nazionale sulle persone con disabilità mentale, psichica o multipla che assumono un comportamento problema, il postulato riguarda anche ambiti i cui requisiti sono di competenza dei Cantoni. Questi ultimi si sono già dotati di diverse strutture di coordinamento tramite la CDOS, tra cui la Conferenza svizzera degli uffici di collegamento CIIS. La legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn)²¹ fornisce già un quadro generale chiaro e sufficiente che copre il gruppo target del postulato.

6.1.1 Elaborazione di una statistica nazionale

L'elaborazione di una statistica nazionale sulle persone con disabilità mentale, psichica o multipla che assumono un comportamento problema e di una statistica nazionale sul fabbisogno di posti in istituto richiede il rispetto di alcuni requisiti preliminari dal punto di vista «professionale», che devono essere soddisfatti per poter garantire la comparabilità dei dati raccolti. Ciò implica, ad esempio, la necessità di concordare le definizioni delle persone interessate, le caratteristiche dei posti di accoglienza adeguati, la qualità delle prestazioni da fornire o la designazione delle istituzioni stesse destinate ad accogliere tali persone. Anche questo lavoro di approfondimento dovrebbe essere effettuato dagli specialisti dei Cantoni.

La qualità uniforme dei dati da raccogliere per realizzare una statistica nazionale è importante, soprattutto quando il volume dei dati è piuttosto esiguo, poiché i dati devono essere comparabili. Il sistema di scambi deve permettere e garantire che avvenga in maniera automatizzata e secondo le regole di rilevazione armonizzate, attraverso una piattaforma adeguata in linea con la digitalizzazione. Queste condizioni non sono soddisfatte. La loro attuazione comporterebbe un notevole sforzo per i Cantoni. L'UST può tuttavia fornire il proprio sostegno mettendo a disposizione il proprio know-how in materia di statistica e, se necessario, realizzando un'indagine puntuale o annuale per conto dei Cantoni (v. cap. 6.1.3).

Per tutti questi motivi, si è deciso di non elaborare una statistica nazionale sulle persone con disabilità mentale, psichica o multipla che assumono un comportamento problema in questo ambito e di non approfondire ulteriormente gli altri due mandati, tenendo conto che la questione è di competenza dei Cantoni.

6.1.2 Risultati finanziati dal FNS

I risultati, finanziati dal FNS per la ricerca scientifica, per adulti con problemi cognitivi (HEVE) hanno fornito una prima panoramica delle persone interessate e della loro

²¹ RS 831.26

presa a carico nei Cantoni. Hanno fornito raccomandazioni valide, a livello nazionale, per lo sviluppo di un modello di buone pratiche.

6.1.3 Soluzione ad hoc

I Cantoni potrebbero in alternativa organizzare e commissionare uno studio quantitativo e qualitativo approfondito per fare il punto su questi posti, in un momento determinato. Potrebbero anche decidere di incaricare l'UST di raccogliere i dati a cadenza annuale, tramite un'indagine diretta, finanziando interamente tale attività. Tuttavia, si tratterebbe comunque di un investimento consistente sia in termini di risorse umane che finanziarie, indipendentemente dalla periodicità della raccolta, pur contribuendo solo in misura limitata al coordinamento dei posti di accoglienza tra i Cantoni, dato che tale compito spetta a questi ultimi.

6.1.4 Conclusioni finali

Dopo aver esaminato nel loro insieme i presupposti necessari per realizzare una statistica nazionale su base regolare, constatato che non sono soddisfatti e tenuto conto degli sforzi considerevoli necessari per raggiungere un simile obiettivo, l'elaborazione di una tale statistica non dovrebbe essere intrapresa. Infatti, l'elaborazione delle basi legali necessarie per obbligare i Cantoni a fornire i dati necessari ai sensi della LStat (segnatamente art. 3–7), i lavori di realizzazione, i pareri dei vari uffici interessati e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), nonché le importanti risorse finanziarie, sia in termini di personale che di sviluppo tecnico che Confederazione e Cantoni dovrebbero investire, confermano la valutazione presentata in questa sede. Il quadro legale esistente²² dovrebbe permettere ai Cantoni di fornire assistenza a tutte le persone interessate, sia a quelle interessate e oggetto del presente postulato sia a quelle con qualsiasi altra disabilità, invalidità o altra difficoltà, in modo tale che i loro bisogni adeguati siano garantiti in Svizzera. Inoltre, sono proprio i Cantoni a cui spetta la competenza di questa presa a carico e della sua attuazione. Diverse misure a favore delle persone con disabilità sono state introdotte o sono in procinto di esserlo, sia a livello cantonale che nazionale.

Se i Cantoni lo ritengono necessario, potrebbero tuttavia rivolgersi all'UST per realizzare un'indagine puntuale o periodica, facendosi carico dei relativi costi. Tuttavia, va precisato che tale statistica non consentirebbe di gestire il fabbisogno di posti giorno per giorno né di coordinarli a livello nazionale. Infatti, tali compiti non rientrano nelle competenze della Confederazione e comporterebbero costi ancora più elevati per i Cantoni.

²² Basi legali in materia di assicurazioni sociali e in particolare la legge federale sulle istituzioni che promuovono l'integrazione degli invalidi (LIPIn) – RS 831.26.

7 Allegato 1

Presupposti necessari per l'allestimento di una statistica secondo la definizione dell'UST:

Per elaborare una statistica nazionale, è necessario:

1. individuare e mettere a disposizione un elenco concreto dei fornitori di dati, ovvero le autorità competenti nei Cantoni;
2. valutare se i dati da raccogliere siano disponibili per tutti i Cantoni e in modo uniforme;
3. individuare i sistemi informatici in uso nei Cantoni e/o le persone competenti per la fornitura dei dati;
4. designare un'autorità responsabile in grado di stabilire quali soggetti siano da prendere in considerazione e quali no, disporre di un elenco permanente di fornitori di dati e gestire il sistema di scambio.

In futuro

5. Promuovere la raccolta automatizzata dei dati, tramite un sistema informatico o una piattaforma di scambio accessibile a tutti i soggetti, da mettere in funzione e gestire, nel rispetto di standard di trasferimento definiti;
6. valutare se sia possibile o meno utilizzare strumenti standard dell'UST e/o già esistenti;
7. mettere a punto tutti i controlli di plausibilità dei risultati al fine di garantirne il corretto trattamento;
8. garantire la sicurezza e la protezione dei dati;
9. redigere una guida alla registrazione e la documentazione (piano di analisi e di diffusione ecc.) necessarie per una nuova statistica;
10. elaborare le basi legali necessarie (oltre alla legge sulla statistica federale) per adeguare l'allegato 1 dell'ordinanza sulla statistica federale²³;
11. designare un'autorità di coordinamento a livello cantonale che assuma la responsabilità politica della gestione dell'attuazione e dell'introduzione della statistica;

²³ [RS 431.011 – Ordinanza del 30 aprile 2025 sulla statistica federale \(OStatF\) | Fedlex](#)

- 12.** nominare un/una capoprogetto incaricato/a di implementare la soluzione informatica (piattaforma adeguata);
- 13.** definire le risorse aggiuntive necessarie in termini di personale per la Confederazione e i Cantoni al fine di garantire l'avvio della fase di progettazione e della fase di attuazione effettiva.