

**Documento di base comune come parte integrante dei rapporti statali della Svizzera (*Common Core Document*)**

**Approvato dal Consiglio federale il 12 ottobre 2016**

**Aggiornato il 13 dicembre 2022**

## Indice

I.	Introduzione .....	4
II.	Informazioni generali sulla Svizzera .....	4
	A. Caratteristiche geografiche, storiche, demografiche, sociali, culturali, economiche e giuridiche .....	4
	1. Geografia .....	4
	2. Storia.....	5
	3. Demografia .....	8
	4. Caratteristiche sociali e culturali .....	8
	5. Caratteristiche economiche.....	14
	6. Statistiche sulla criminalità e caratteristiche del sistema giudiziario .....	16
	B. Sistema costituzionale, politico e giuridico .....	20
	7. Federalismo: la Confederazione e i Cantoni.....	20
	8. Cantoni e Comuni.....	21
	9. Organizzazione dei poteri federali.....	24
	10. Organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali.....	30
III.	Quadro generale della tutela e della promozione dei diritti umani.....	31
	A. Accettazione delle norme internazionali in materia di diritti umani .....	31
	1. Accordi internazionali universali (in ordine cronologico).....	31
	2. Convenzioni regionali relative ai diritti umani (in ordine cronologico).....	40
	B. Quadro giuridico della tutela dei diritti umani a livello nazionale .....	44
	1. Legislazione .....	44
	11. Competenze delle autorità giudiziarie, amministrative e di altra natura nell'ambito dei diritti umani .....	48

12. Possibilità di ricorso .....	50
13. Meccanismi internazionali di ricorso presentato da privati.....	55
C. Panoramica della promozione dei diritti umani su scala nazionale.....	56
14. Istituzioni nazionali per la difesa e la promozione dei diritti umani .....	56
15. Diffusione degli strumenti a tutela dei diritti umani.....	59
16. Sensibilizzazione ai diritti umani per mezzo di programmi educativi e della diffusione di informazioni con il sostegno delle autorità pubbliche.....	60
17. Ruolo della società civile / Organizzazioni non governative (ONG).....	62
18. Assegnazione di crediti ed evoluzione in materia .....	62
19. Cooperazione e assistenza nell'ambito dello sviluppo .....	63
D. Processo di stesura dei rapporti nazionali.....	64
IV. Informazioni sul divieto di discriminazione e l'uguaglianza nonché i rimedi giuridici efficaci.....	66
A. Organizzazione degli sforzi del Governo per promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione .....	66
B. Rimedi giuridici efficaci .....	75

## **I. Introduzione**

Il presente documento presenta la Svizzera nella sua diversità culturale, storica, politica e giuridica. Contiene informazioni generali e dati statistici volti a facilitare la comprensione del contesto politico, giuridico, sociale ed economico per l'attuazione dei diritti umani in Svizzera<sup>1</sup>.

Il documento si orienta alle linee guida armonizzate per la redazione di rapporti destinati agli organismi istituiti in virtù di accordi internazionali sui diritti umani (HRI/GEN/2/Rev.6, non disponibili in italiano), elaborate il 3 giugno 2009 dall'Ufficio dell'Alto Commissariato dell'ONU per i diritti umani (OHCHR) in relazione alla stesura della prima parte dei rapporti statali. La struttura segue l'impostazione proposta dalle linee guida e si articola in tre parti: Informazioni generali sulla Svizzera (II.), Quadro generale sulla tutela e la promozione dei diritti dell'uomo (III.) e Informazioni sul divieto di discriminazione, l'uguaglianza e i rimedi giuridici efficaci (IV.).

Salvo altre indicazioni, le informazioni si riferiscono allo stato di luglio 2022.

## **II. Informazioni generali sulla Svizzera**

### **A. Caratteristiche geografiche, storiche, demografiche, sociali, culturali, economiche e giuridiche**

#### **1. Geografia**

La Svizzera è un piccolo Stato nel cuore dell'Europa ed è caratterizzato da una grande diversità. La sua geografia è marcata dai contrasti e dalle specificità dei paesaggi; questa varietà della natura si riflette anche in una ricca e proficua eterogeneità culturale. Ne risultano profonde differenze che costituiscono un elemento fondamentale dell'identità svizzera.

---

<sup>1</sup> Diversi passaggi del presente rapporto sono stati ripresi dalle pubblicazioni dell'Ufficio federale di statistica, della Cancelleria federale, del Tribunale federale e del Dipartimento federale degli affari esteri.

La Confederazione Svizzera è composta da 26 Cantoni e da 2145<sup>2</sup> Comuni e Berna è la capitale. I suoi paesi confinanti sono la Francia all'ovest, la Germania a nord, l'Austria e il Principato del Liechtenstein a est e l'Italia a sud, per un totale di 1 882 km di frontiere con questi cinque Paesi.

Il territorio svizzero si estende su 41 285 km<sup>2</sup>; le Alpi, l'Altopiano e il Giura sono i tre grandi spazi geografici svizzeri. Le Alpi rappresentano il 60 per cento del territorio e da sempre danno forma all'identità svizzera, anche se le principali attività economiche si concentrano sull'Altopiano. Solo l'11 per cento della popolazione vive nelle regioni alpine. I numerosi colli nelle Alpi svizzere sono luoghi di passaggio importanti; 48 vette superano i 4000 metri di altitudine. La vetta più alta, la Punta Dufour, si trova nel massiccio del Monte Rosa ad un'altezza di 4634 metri.

La superficie abitata e delle infrastrutture ricopre il 7,9 per cento del territorio, le superfici agricole il 35,2 per cento e i boschi il 31,8 per cento. Dal 1985, la superficie abitata e delle infrastrutture è aumentata di quasi un terzo. Nove decimi di questa nuova superficie ha sostituito terreni agricoli, quasi esclusivamente in pianura: l'89 per cento di essa si è sviluppata al di sotto dei 1000 metri. Al di sopra di questo limite, la superficie agricola è diminuita di 454 km<sup>2</sup>, rimpiazzati principalmente da boschi. Dal 1985, i ghiacciai hanno perso un terzo della loro estensione e ricoprono attualmente una superficie di 1030 km<sup>2</sup>.

## **2. Storia**

Le istituzioni e l'organizzazione politica della Svizzera sono in gran parte l'eredità di 700 anni di storia. Le forme di governo si sono sviluppate più per associazione e stratificazione, di pari passo con l'estensione del territorio, piuttosto che attraverso rovesciamenti, rivoluzioni o conquiste armate. Lo sviluppo nazionale della Svizzera si è fondato sulla volontà politica; l'elemento su cui si basa la sua identità non è, come negli Stati vicini, una lingua nazionale, né una tradizione culturale o etnica omogenea. L'identità dello Stato svizzero si plasma su idee politiche condivise dalla sua

---

<sup>2</sup> Cfr. Ufficio federale di statistica (UFS), [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Basi statistiche e rilevazioni > Elenco ufficiale dei Comuni della Svizzera

popolazione, nonostante le sue diverse tradizioni linguistiche e culturali. Gli elementi comuni sono valori come lo Stato federale, la democrazia diretta e la diversità culturale e linguistica. Il concetto di autonomia regionale è il filo conduttore attraverso la storia della Confederazione. Essendo un Paese neutrale dal XVI secolo, la Svizzera è ampiamente riuscita a salvaguardare la sua coesione interna e multiculturale nonché a proteggere il Paese dalle aggressioni di potenze esterne.

Fino alla Rivoluzione francese, la Svizzera era stata un'associazione di Stati (i Cantoni) preposta originariamente alla difesa comune dell'indipendenza contro le pretese territoriali degli Asburgo e, in seguito, alla conquista e alla sottomissione di alcuni territori (Paesi sudditi). All'epoca i rapporti tra i Cantoni non erano basati su una costituzione, ma su trattati di alleanza. La politica comune dei confederati si è sviluppata gradualmente, giacché in un primo momento le divergenze politiche e confessionali erano insormontabili.

Dopo che le truppe del Direttorio occuparono la Svizzera nel 1798, venne fondata la Repubblica Elvetica unitaria sul modello francese. Furono aboliti i privilegi dei Paesi sovrani nei confronti dei Paesi sudditi e furono garantite le libertà di culto e stampa. Nel 1803 Napoleone Bonaparte mise fine ai contrasti tra federalisti e centralisti elaborando una nuova Costituzione, l'Atto di Mediazione, con la quale la Svizzera ridiventò una confederazione di Stati. I compiti dello Stato centrale erano limitati alla politica estera e a mantenere l'ordine pubblico, mentre i Cantoni restavano sovrani per tutte le altre questioni.

L'indipendenza e la neutralità della Svizzera furono riconosciute come elementi fondamentali per l'equilibrio europeo in occasione del Congresso di Vienna nel 1815. All'epoca la Svizzera ridiventò una confederazione di 22 Cantoni ampiamente indipendenti, uniti da un trattato di alleanza. Fu in quel momento che vennero stabilite le attuali frontiere esterne.

In Svizzera la rivoluzione francese del luglio 1830 diede luogo ad un movimento liberale. In 12 Cantoni i movimenti popolari imposero delle costituzioni liberali fondate sui principi della sovranità popolare e della democrazia rappresentativa. Queste nuove costituzioni violavano il «Trattato federale» del 1815; perciò fu inevitabile procedere a una revisione del Trattato con il conseguente consolidamento del potere centrale. La Costituzione federale del 1848 fu la tappa decisiva per passare da una confederazione

di Stati a uno Stato federale. A tale Costituzione si arrivò dopo che in una breve guerra civile i Cantoni liberali ebbero la meglio sui Cantoni conservatori cattolici (la guerra del «Sonderbund»). Nel cuore dell'Europa caratterizzata dalle monarchie della Restaurazione, sorse così uno Stato che incarnava le idee repubblicane progressiste. La Costituzione attribuì alla Confederazione nuovi compiti, soprattutto nei settori della politica estera, doganale, postale, monetaria e in parte militare. In quel momento si diede forma all'attuale organizzazione dello Stato, basata sul principio della separazione dei poteri; il sistema parlamentare di tipo bicamerale, ispirato al modello statunitense, mirava a creare un equilibrio tra le tendenze centraliste e quelle federaliste.

In seguito, la Costituzione Svizzera fu oggetto di due revisioni totali: la prima, nel 1874, rinforzò il potere centrale e i diritti dei cittadini a svantaggio dei Cantoni. La revisione totale entrata in vigore nel 2000 era tesa, da una parte, ad adeguare il testo costituzionale in vigore al diritto costituzionale materiale colmando le lacune presenti in esso, migliorandone la struttura, riducendo la densità normativa e modernizzando la lingua (cosiddetto «aggiornamento»). Nell'ambito di questo aggiornamento, nel testo della Costituzione è stato anche inserito per la prima volta un elenco completo dei diritti fondamentali (cfr. cap. D1). Dall'altra parte, nell'ambito delle autorità di giustizia e dei diritti umani era necessario un rinnovamento per rafforzare e salvaguardare la capacità di decisione e di azione dello Stato in preparazione alle sfide del futuro. Sempre nel 2000, il popolo svizzero si è espresso a favore degli accordi bilaterali con l'Unione Europea (UE) e due anni dopo a favore dell'adesione all'ONU.

La democrazia semidiretta (iniziative popolari, referendum, Parlamento), sancita nella Costituzione, rafforza il ruolo delle minoranze linguistiche e politiche nel processo decisionale e fornisce pertanto un contributo essenziale alla coesistenza pacifica delle diverse culture

Occorre esaminare il federalismo svizzero anche tenendo conto della progressiva delega di competenze nel corso della storia; soltanto gli affari che la Costituzione assegna esplicitamente alla Confederazione sono di competenza di quest'ultima. Tutte le altre questioni sono di competenza dei Cantoni. Sono invece di competenza dei Comuni gli affari che il Cantone o la Confederazione assegna loro esplicitamente.

### 3. Demografia<sup>3</sup>

In Svizzera vivono 8,7 milioni di abitanti (stato al 31.12.2021) di cui il 25,7 per cento sono stranieri (cifre fondamentali relative alla popolazione, cfr. allegato 1). La Svizzera è uno Stato plurilingue: le lingue ufficiali sono quattro, il tedesco, il francese, l'italiano e, in parte, il romancio (cfr. art. 70 cpv. 1 della Costituzione svizzera del 18 aprile 1999, di seguito chiamata «Costituzione»)<sup>4</sup>.

Il 61,2 per cento degli abitanti sono di confessione cristiana (2020). In 14 Cantoni la maggior parte della popolazione è cattolica, in tre Cantoni è protestante e in tre Cantoni è senza appartenenza religiosa. Negli altri Cantoni, cattolici e protestanti sono rappresentati in numero pressoché uguale. Per la maggior parte degli abitanti, che siano cristiani, musulmani o ebrei, la religione non ricopre un ruolo di primo piano nella vita quotidiana. La percentuale della popolazione che non appartiene a nessuna comunità religiosa costituisce il 31 per cento (2020), ed è in aumento da anni. In questo senso la Svizzera può essere definita come un vero e proprio «Paese delle minoranze» dal punto di vista sia linguistico e culturale che da quello religioso.

### 4. Caratteristiche sociali e culturali

#### *Cultura*

Grande diversità su un piccolo territorio: in Svizzera la convivenza di diverse comunità linguistiche e culturali dà forma al panorama culturale del Paese e crea una considerevole diversità culturale anche grazie alle sue piccole dimensioni. In Svizzera architettura, design, arte, letteratura, film, musica, danza, teatro e tradizioni popolari sono estremamente vivi.

La Confederazione Svizzera è nata dall'aggregazione di 26 Cantoni, ognuno dotato di un ordinamento giuridico e una tradizione politica, linguistica, religiosa proprie nonché di una consapevolezza storica distinta. Pertanto il rispetto della diversità culturale, citato

---

<sup>3</sup> Cifre, cfr. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Popolazione

<sup>4</sup> Raccolta sistematica del diritto federale (RS) **101** (<https://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html> > Diritto federale > Raccolta sistematica > Ricerca)

a più riprese nella Costituzione, è il principio costitutivo della concezione svizzera dello Stato. Questo rispetto influenza la politica e l'amministrazione dello Stato federale svizzero e quindi anche la sua politica culturale e linguistica. La politica culturale in Svizzera è dunque federativa, ossia con una struttura decentrata. Il suo obiettivo non è garantire l'omogeneità ma promuovere la diversità; infatti, tutela in particolare le minoranze nel Paese e garantisce la coesione sociale delle quattro regioni linguistiche.

In virtù della struttura federativa dello Stato, la promozione culturale in Svizzera si fonda sul principio della doppia sussidiarietà. Ciò significa da un lato che lo Stato lascia principalmente al settore privato il compito di creare le condizioni materiali per permettere alla cultura di prosperare, mentre il settore pubblico interviene soltanto quando i mezzi privati non sono sufficienti. D'altro lato, questo principio prevede che lo Stato strutturi la promozione della cultura dal basso verso l'alto: ne sono responsabili in primo luogo i poteri pubblici più vicini alla popolazione, ovvero i Comuni e le città. Soltanto secondariamente e se necessario suppliscono i poteri pubblici superiori, ossia i Cantoni e la Confederazione. Questo principio si rispecchia nelle spese del settore pubblico per la cultura, prese a carico sostanzialmente dalle città e dai Cantoni.

Nel 2019 ad esempio, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno speso complessivamente circa 3019 milioni di franchi per la cultura, il che corrisponde più o meno all'1,7 per cento delle spese totali del settore pubblico e allo 0,42 per cento del prodotto interno lordo. All'incirca, in virtù del principio della sussidiarietà i Comuni si sono fatti carico del 49 per cento delle spese, i Cantoni del 40 per cento e la Confederazione del 11 per cento. Nel complesso sono stati stanziati per la cultura 352 franchi pro capite<sup>5</sup>.

Rafforzare la coesione e la diversità culturale in Svizzera, facilitando allo stesso tempo l'accesso della popolazione alla cultura, è uno degli obiettivi principali della politica culturale della Confederazione. Inoltre, il Consiglio federale intende promuovere gli scambi culturali, creare condizioni favorevoli per gli operatori, le istituzioni e le organizzazioni del settore e far conoscere all'estero le creazioni culturali svizzere. Nel

---

<sup>5</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Cultura, media, società dell'informazione, sport > Cultura > Finanziamento della cultura > Financement public de la culture (pagina disponibile solo in francese e tedesco)

contempo conduce un dialogo culturale con i Cantoni, le città e i Comuni per migliorare lo scambio di informazioni e la collaborazione, individuare interessi comuni o complementari e stimolare la comprensione e la fiducia reciproche.

La collaborazione istituzionale in ambito culturale tra la Svizzera e l'estero avviene a livello bilaterale e multilaterale. A livello bilaterale la Svizzera coopera con Paesi partner in settori quali quello cinematografico e quello del trasferimento dei beni culturali, impegnandosi anche a livello multilaterale nell'ambito dell'UNESCO e del Consiglio d'Europa. La rete di scuole svizzere all'estero fornisce a sua volta un contributo sostanziale agli scambi culturali internazionali.

Il plurilinguismo è una caratteristica fondamentale della Svizzera; la Costituzione ne tiene debitamente conto, conferendo alla Confederazione e ai Cantoni un ampio mandato di politica linguistica (art. 70 Cost.<sup>6</sup>). La legge federale sulle lingue nazionali e la comprensione tra le comunità linguistiche (legge sulle lingue<sup>7</sup>) concretizza questo mandato volto a salvaguardare e promuovere la ricchezza linguistica nonché rafforzare la coesione sociale.

La Costituzione sancisce che le lingue nazionali sono quattro: il tedesco, il francese, l'italiano e il romancio; ogni gruppo linguistico ha il diritto di poter comunicare nella propria lingua. Tedesco, francese e italiano sono le lingue ufficiali della Confederazione, ossia le leggi e i documenti ufficiali della Confederazione devono essere disponibili in queste tre lingue. Dal 1983, in seguito a una votazione popolare, il romancio è quarta lingua nazionale e lingua ufficiale per i rapporti della Confederazione con le persone di lingua romancia. Circa il 64 per cento della popolazione residente permanente di età pari o superiore a 15 anni parla regolarmente più di una lingua<sup>8</sup>. Oltre a quelle nazionali, le lingue più frequenti sono l'inglese, il portoghese, lo spagnolo, il serbo, il croato e l'albanese. Su 26 Cantoni, quattro sono ufficialmente plurilingui:

---

<sup>6</sup> RS 101

<sup>7</sup> RS 441.1

<sup>8</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Popolazione > Lingue e religioni > Lingue

Berna (tedesco e francese), Friburgo (francese e tedesco), Vallese (francese e tedesco) e Grigioni (tedesco, romancio e italiano).

### *Istruzione*

Dall'inizio della scuola obbligatoria fino al livello terziario (scuola universitaria e formazione professionale superiore), l'istruzione è di competenza dello Stato. Confederazione e Cantoni si suddividono i compiti in questo campo. Dal 2006, nel quadro delle loro rispettive competenze e sulla base del nuovo fondamento costituzionale, i due livelli statali si adoperano congiuntamente per garantire l'elevata qualità e l'accessibilità dell'istruzione in Svizzera (art. 61a Cost.<sup>9</sup>). La formazione post-obbligatoria (formazione generale, formazione professionale e scuole universitarie) è di responsabilità comune della Confederazione e dei Cantoni, che hanno ciascuno competenze proprie. Nella maggior parte dei Cantoni è obbligatorio frequentare la scuola dell'infanzia per uno o due anni. La scuola pubblica obbligatoria è gratuita; i Cantoni e i Comuni finanziano il 90 per cento della spesa statale per l'istruzione<sup>10</sup>.

La maggior parte delle ragazze e dei ragazzi adempie l'obbligo scolastico nella scuola pubblica del Comune di domicilio. Circa il cinque per cento frequenta una scuola privata (stato: dicembre 2020). La scuola pubblica ricopre un ruolo di primo piano nell'integrazione poiché gli alunni provengono da ceti sociali e gruppi linguistici o culturali differenti. Nella scuola elementare, ogni alunno apprende almeno due lingue nazionali e l'inglese.

Dopo la scuola obbligatoria, circa due terzi optano per una formazione professionale che combina scuola e pratica (formazione duale di base) con cui ottengono l'attestato federale di capacità o un certificato federale di formazione pratica. Una formazione professionale di base può anche essere conclusa con una maturità professionale. Circa un terzo dei giovani sceglie una formazione scolastica (scuola di cultura generale o

---

<sup>9</sup> RS 101

<sup>10</sup> [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Sistema educativo svizzero (stato: 10.8.2015).

liceo) che prepara alla scuola universitaria (scuole universitarie professionali, alte scuole pedagogiche, università e politecnici federali).

Circa il 91 per cento dei giovani ottiene un diploma del livello secondario II, che permette di iniziare direttamente a lavorare, di accedere a una scuola professionale superiore o, in caso di maturità liceale, specialistica o professionale, di frequentare una scuola universitaria. La percentuale totale delle persone che ottengono la maturità è superiore al 41 per cento (stato: 2019); l'attestato di maturità liceale è il requisito generalmente necessario per studiare alle università svizzere.

Il livello terziario comprende le scuole universitarie (scuole universitarie specializzate, scuole universitarie pedagogiche, università, politecnici federali) nonché la formazione professionale superiore. Questo secondo pilastro dell'insegnamento superiore si rivolge ai professionisti con esperienza, permettendo loro di specializzarsi e ampliare le loro qualifiche. Ne fanno parte le formazioni specializzate superiori o un esame disciplinato a livello federale (esame professionale o esame professionale superiore). La percentuale della popolazione (25-64 anni) in possesso di un diploma terziario è del 45 per cento (stato: 2021).

Inoltre la formazione continua a fini professionali (formazione non formalizzata come corsi, seminari, ecc.) è presente a ogni livello di formazione e fa parte dell'apprendimento durante tutto il corso della vita.

### *Povertà*<sup>11</sup>

Per quantificare la povertà in Svizzera si usa una soglia di povertà basata su un minimo vitale. È considerato povero chi non ha i mezzi finanziari per acquistare beni e servizi necessari per una vita sociale integrata.

Nel 2020, la soglia di povertà era fissata in media a 2279 franchi al mese per una persona sola e a 3963 franchi per una famiglia di due adulti e due bambini.

Nello stesso anno, l'8,5 per cento della popolazione in Svizzera, ovvero circa 722 000 persone, viveva in condizioni di povertà finanziaria. Il 4,3 per cento della popolazione

---

<sup>11</sup> Cifre, cfr. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Situazione economica e sociale della popolazione > Situazione sociale, benessere e povertà > Povertà e deprivazione materiale

ha affrontato difficoltà finanziarie implicanti sacrifici materiali: infatti non era in grado di accedere ad alcuni beni di consumo quotidiani o di assicurare condizioni di esistenza minime. I soggetti più a rischio di povertà sono le famiglie monoparentali, gli adulti che vivono da soli, le persone prive di diploma postobbligatorio, gli stranieri, i disoccupati e le persone che vivono in un'economia domestica che partecipa in minima parte al mercato del lavoro.

### *Sistema di sicurezza sociale e salute*

Il sistema svizzero di sicurezza sociale comprende cinque ambiti: (1) previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (cosiddetto sistema dei tre pilastri); (2) la copertura assicurativa in caso di malattia o infortunio; (3) le indennità per perdita di guadagno in caso di maternità, paternità, assistenza di un figlio con gravi problemi di salute o in caso di servizio civile o militare; (4) l'assicurazione contro la disoccupazione; (5) gli assegni familiari.

(1) Il sistema di previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità è suddivisa in tre pilastri: il «primo pilastro» è costituito dall'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) e dall'assicurazione per l'invalidità (AI). È obbligatorio e universale ed è sostanzialmente finanziato con i contributi degli assicurati e una partecipazione statale. Il «secondo pilastro» consiste nella previdenza professionale: è obbligatorio per i dipendenti a partire da un certo reddito previsto dalla legge. Il «terzo pilastro» è facoltativo: si tratta di una previdenza individuale.

(2) Tutti i domiciliati in Svizzera sono tenuti ad assicurarsi per le cure medico-sanitarie. L'assicurato può scegliere liberamente il proprio assicuratore. Per l'assicurazione malattia di base gli adulti possono scegliere una franchigia annuale tra i 300 e i 2 500 franchi. Più la franchigia è bassa, più i premi mensili sono elevati e viceversa. Oltre all'assicurazione di base obbligatoria, ci sono molte altre assicurazioni dette complementari, che sottostanno al diritto privato. L'assicurazione di base garantisce a tutti gli assicurati l'accesso a cure mediche di buona qualità in caso di malattia e in caso di incidente qualora non se ne faccia carico l'assicurazione contro gli infortuni. Quest'ultima, obbligatoria, assicura tutti i lavoratori dipendenti che lavorano in Svizzera contro le conseguenze economiche di incidenti professionali e non, nonché di malattie

professionali. Si assume le spese delle cure, il versamento delle indennità giornaliere e delle pensioni di invalidità o ai superstiti. Con le sue prestazioni contribuisce a risarcire i danni alla salute e alla capacità di svolgere un'attività professionale quando gli assicurati sono vittime di incidenti o soffrono di una malattia professionale.

(3) Le indennità di perdita di guadagno (IPG) compensano la perdita di reddito di persone che svolgono il servizio militare, civile o di protezione civile. Dal 1° luglio 2005, le IPG versano anche indennità di maternità alle donne che esercitano un'attività lucrativa. Queste indennità coprono l'80 per cento del loro reddito e sono versate durante le 14 settimane successive alla nascita del figlio. Dal 2021 sono pure previste indennità di paternità, versate per due settimane ai padri che esercitano un'attività lucrativa, nonché indennità a favore dei genitori con attività lucrativa che assistono un figlio con gravi problemi di salute a causa di una malattia o un infortunio, versate per un massimo di 14 settimane; queste due indennità coprono l'80 per cento del salario.

(4) L'assicurazione contro la disoccupazione, che contempla i salariati, dà diritto a un'indennità pari al 70 o all'80 per cento del salario precedente. A seconda dell'età, dei suoi obblighi di mantenimento e della durata di contribuzione, l'assicurato può ricevere tra 90 e 520 indennità giornaliere, a condizione di aver versato i contributi minimi per 12 mesi durante i due anni precedenti la disoccupazione.

(5) Gli assegni familiari comprendono importi minimi di 200 franchi mensili per figlio fino ai 16 anni (se il figlio dà diritto a un assegno di formazione prima di aver compiuto i 16 anni, quest'ultimo sostituisce l'assegno per il figlio) e assegni di formazione di almeno 250 franchi mensili, versati a partire dall'inizio del mese in cui il figlio inizia una formazione postobbligatoria ma al più presto a partire dall'inizio del mese in cui compie i 15 anni, fino alla conclusione della formazione, ma al più tardi fino alla fine del mese in cui compie 25 anni. I Cantoni possono stanziare somme maggiori. Gli assegni familiari sono versati ai salariati, agli indipendenti e alle persone senza attività lucrativa il cui patrimonio non supera un determinato limite.

## **5. Caratteristiche economiche**

### *Occupazione*

Il mercato del lavoro in Svizzera è noto per la sua stabilità. I contratti collettivi tra le organizzazioni dei lavoratori e i datori di lavoro regolano le condizioni di lavoro in molti settori. Gli scioperi sono rari e, nel confronto con la situazione internazionale, il mercato del lavoro è flessibile. Nel 2022 (2° trimestre), secondo l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) il tasso di disoccupazione era del 4,1 per cento. Il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) si situava al 6,9 per cento, quello della fascia d'età 25-39 anni al 4,1 per cento, quello della fascia d'età 40-54 al 3,6 per cento e quello della fascia d'età 55-64 anni del 3,9 per cento. Nel secondo trimestre 2022 si è registrato un tasso di disoccupazione più elevato tra le donne rispetto agli uomini (rispettivamente del 4,4 % e del 3,8 %). Si sono osservate differenze marcate tra i cittadini svizzeri (3,1 %) e quelli stranieri (6,8 %)<sup>12</sup>.

Il valore mediano del salario ammonta a 6665 franchi lordi al mese nell'insieme dell'economia (2020).<sup>13</sup> La retribuzione presenta tuttavia grandi differenze a seconda del settore economico. Inoltre, nonostante gli sforzi legislativi continuano a esserci importanti differenze salariali tra donne e uomini (cfr. capitolo IV, A).

### *Dati economici*

L'economia svizzera dipende in gran parte dal commercio con l'estero. Secondo i conti nazionali le esportazioni totali (beni e servizi) sono ammontate nel 2021 a 487,506 miliardi di franchi, mentre le importazioni avevano un valore totale di 363,232 miliardi di franchi<sup>14</sup>. Il bilancio commerciale del Paese è quindi in eccedenza. Il settore dei servizi (banche, assicurazioni e turismo) costituisce una parte importante del commercio con l'estero.

---

<sup>12</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statiche > Lavoro e reddito > Tasso di disoccupazione ai sensi dell'ILO in Svizzera)

<sup>13</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Lavoro e reddito > Salari, reddito da lavoro e costi del lavoro

<sup>14</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Economia nazionale > Conti nazionali > Prodotto interno lordo

Il prodotto interno lordo (PIL) pro capite svizzero è uno dei dieci più elevati al mondo e nel 2020 ammontava a 81 758 franchi svizzeri (provvisorio)<sup>15</sup>. Tra il 2000 e il 2021, la crescita annua media del PIL della Svizzera è stata dell'1,9 per cento.

## 6. Statistiche sulla criminalità e caratteristiche del sistema giudiziario

### *Criminalità*

La statistica criminale di polizia (SCP)<sup>16</sup> presenta dal 2009 i risultati di un rilevamento effettuato secondo principi uniformi al quale partecipano tutte le polizie cantonali. I reati denunciati alla polizia in virtù del Codice penale svizzero (CP<sup>17</sup>), della legge federale del 3° ottobre 1951<sup>18</sup> sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (legge sugli stupefacenti, LStup) e della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>19</sup> sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) sono dunque rilevati in modo esaustivo. Nel 2021, la SPC ha registrato un totale di 415 008 violazioni del CP, 60 887 violazioni della LStup e 31 716 violazioni della LStrI. Dal 2016 il numero dei reati ai sensi del CP denunciati è diminuito ed è stato nuovamente raggiunto il livello più basso dopo la revisione della statistica nel 2009. Anche per le violazioni della LStup e della LStrI è stata registrata una diminuzione dal 2016.

I reati sono categorizzati a seconda del grado di violenza e di gravità. Nel 2021 il 3,6 per cento degli atti di violenza sono stati di tipo grave, il che corrisponde a 1665 reati. Tra gli atti di violenza grave rientrano gli omicidi (42 compiuti e 184 tentati), le lesioni personali gravi (650), gli stupri (757) e le rapine ai sensi dell'articolo 140 numero 4 CP (30). Mentre rispetto al 2020 si osserva una diminuzione degli omicidi compiuti o tentati e delle lesioni personali gravi, il numero di stupri è aumentato di 44 raggiungendo il

---

<sup>15</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Temi trasversali > Mesure du bien-être > Tous les indicateurs > Economie > PIB réel par habitant

<sup>16</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) >> Trovare statistiche > Diritto e giustizia > Polizia

<sup>17</sup> RS 311.0

<sup>18</sup> RS 812.121

<sup>19</sup> RS 142.20

totale di 757, ossia il valore più elevato dell'ultimo decennio. La quota di omicidi compiuti (senza i tentativi) ogni 100 000 abitanti è dello 0,48 per cento. Gli omicidi sono stati compiuti in primo luogo con un'arma affilata o appuntita (33,3 %), poi mediante violenza fisica (26,2 %) e infine con un'arma da fuoco (19 %). Lo stesso vale per i tentativi d'omicidio (arma affilata o appuntita: 55,4 %; violenza fisica: 22,8 %; arma da fuoco: 6,5 %). La maggior parte delle lesioni corporali gravi (55,5) sono per contro il risultato di violenza fisica.

Nel 2021 sono stati registrati dalla polizia 19 341 reati di violenza domestica. Il 54,8 per cento degli omicidi compiuti, ossia 23, sono stati commessi nell'ambito domestico. 15 donne e un uomo sono stati uccisi nel quadro di una relazione di coppia attuale o precedente e tre bambini sono stati uccisi da uno dei genitori. Per quanto riguarda le altre vittime di un omicidio compiuto, si tratta di genitori o o altri membri della famiglia (due donne e due uomini).

La criminalità digitale (comunemente denominata cibercriminalità) comprende l'insieme dei reati digitali, ossia sostanzialmente i reati commessi sulle reti di telecomunicazione, in particolare su Internet. Nel 2021 la polizia ha registrato 30 351 reati con una componente digitale, la maggior parte dei quali concerne il settore della cibercriminalità economica (87,9 %), seguito da quello dei ciberdelitti sessuali (8,5 %) e delle ciberlesioni della reputazione e pratiche sleali (3,6 %). Alcuni dei reati ai sensi del CP sono per lo più commessi per via digitale, come ad esempio il danneggiamento di dati (art. 144<sup>bis</sup>), di cui il 90,7 per cento presenta un modo operandi digitale. Lo stesso vale per la pornografia (84,9 %; art. 197), il riciclaggio di denaro (82 %; art. 305<sup>bis</sup>) o la truffa (76,3 %, art. 146).

Nel 2021 sono state imputate per violazioni del CP 82 284 persone, con il 13,3 per cento di minorenni, il 15,9 per cento di giovani adulti (18-25 anni) e il 70,9 per cento di adulti. Rispetto all'anno precedente è diminuito il numero di imputati tra i giovani adulti (-5,8 %) e gli adulti (-1 %) ma è aumentato quello dei minorenni (+3,5 %).

Mentre il numero di minorenni che hanno commesso un reato di minore gravità come danneggiamenti senza furto (2260 imputati), taccheggio (1890 imputati) o vie di fatto (1057 imputati), la maggior parte dei casi, è rimasto pressoché costante rispetto all'anno precedente, quello dei minorenni denunciati alla polizia per atti di violenza è aumentato del 2,7 per cento (3455 imputati). Se si considerano unicamente i reati violenti gravi, il

numero di minorenni imputati è cresciuto del 14,5 %, ossia di 33 casi. La SCP registra dunque per il sesto anno consecutivo un leggero incremento dei minorenni imputati sia che si considerino i reati di violenza in generale che quelli gravi.

### *Caratteristiche del sistema giudiziario*

In Svizzera, la sovranità in materia di polizia spetta ai Cantoni, responsabili della sicurezza pubblica e dell'ordine nonché del perseguimento penale. Alcuni Cantoni hanno delegato una parte dei loro compiti in materia di polizia alle città e ai Comuni. Nel 2021 si contano 224 poliziotti per 100 000 abitanti<sup>20</sup>.

Nell'esercizio del suo mandato, la polizia è sempre tenuta a rispettare l'ordinamento giuridico e in particolar modo il principio di proporzionalità. L'esame alla fine della formazione di base, oltre a questioni etiche come l'immagine dell'uomo e la dignità umana o l'uguaglianza e la neutralità, tratta in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>21</sup> e il codice di condotta ONU per le autorità incaricate di applicare la legge. Dopo la formazione gli agenti di polizia devono essere in grado di rispettare la dignità umana e i diritti delle persone sanciti dalla Costituzione, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalle leggi. Dal 2012 l'Istituto svizzero di polizia (ISP) pubblica una versione rielaborata dell'opuscolo didattico sui diritti dell'uomo e sull'etica professionale. Alla rielaborazione ha collaborato il Centro di competenza svizzero per i diritti umani (CSDU). Inoltre, la prevenzione della «profilazione razziale» è un tema ricorrente per i comandanti del corpo di polizia ed è anch'essa oggetto della formazione.

Mentre la legislazione in materia penale compete alla Confederazione, l'esecuzione delle pene e delle misure spetta ai Cantoni. A tal fine questi ultimi hanno istituito tre concordati<sup>22</sup>, ognuno dei quali mira, nella propria regione, a un certo livello di armonizzazione, a un coordinamento e a un uso efficiente delle risorse disponibili, in particolare per quanto riguarda gli istituti di esecuzione delle pene. Inoltre, la creazione

---

<sup>20</sup> [www.kkpks.ch](http://www.kkpks.ch) > actuel > facts & figures

<sup>21</sup> RS 0.101

<sup>22</sup> <https://www.konkordate.ch/>

del Centro svizzero di competenze in materia d'esecuzione di sanzioni penali<sup>23</sup> nel 2018 ha contribuito all'elaborazione di standard nel settore dell'esecuzione delle sanzioni penali.

Il Codice penale svizzero prevede due tipi di pena in caso di crimine o delitto: la pena detentiva e la pena pecuniaria. Ognuna di queste pene può essere irrogata, a determinate condizioni e per un periodo determinato, con la condizionale o con la condizionale parziale: se il condannato supera il periodo di prova non deve scontare la pena o la parte sospesa della pena inflitta. A determinate condizioni le pene possono essere eseguite sotto forma di semidetenzione, di lavoro di pubblica utilità o di sorveglianza elettronica. Il CP prevede inoltre misure terapeutiche (ambulatoriali o in un istituto), l'internamento e altri provvedimenti.

Di regola la durata della pena detentiva è di almeno tre giorni; la durata massima è di venti anni. La pena detentiva può essere a vita se la legge lo dichiara espressamente.

La Svizzera ha abolito la pena di morte in tempo di pace nel 1942 e in tempo di guerra nel 1992.

La Statistica della privazione della libertà (FHE) rileva il numero di detenuti, le capacità degli istituti e il tasso d'occupazione negli istituti carcerari svizzeri. Al giorno di riferimento, il 31 gennaio 2022, 6310 persone erano detenute in un penitenziario. Il 51 per cento scontava una pena o una misura, il 30 per cento era in carcerazione preventiva o per motivi di sicurezza e il 15 per cento in regime di esecuzione anticipata della pena o della misura. Il 3 per cento (161 persone) era incarcerato nel quadro delle misure coercitive previste dalla legge federale sugli stranieri<sup>24</sup>. Nel 2021, 17 persone sono decedute in un istituto carcerario, 8 delle quali per suicidio<sup>25</sup>

Il 31 gennaio 2022 si contavano 91 stabilimenti di detenzione, 7341 posti di detenzione e 72 detenuti su 100 000 persone della popolazione residente permanente. Questi dati,

---

<sup>23</sup> <https://www.skjv.ch/it>

<sup>24</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Diritto e giustizia > Esecuzione delle pene

<sup>25</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Diritto e giustizia > Esecuzione delle pene > Adulti detenuti

regolarmente aggiornati, sono disponibili sulle pagine Internet dell'Ufficio federale di statistica<sup>26</sup>.

La Statistica dell'esecuzione delle sanzioni (SVS) informa in merito al numero di persone che hanno iniziato e/o terminato l'esecuzione della loro pena o misura. Nel 2020 sono state eseguite presso gli adulti 10 945 pene e misure. Il 67 per cento di queste persone sono state incarcerate in un penitenziario, il 30 per cento hanno svolto un lavoro di pubblica utilità e il 3 per cento hanno eseguito la loro pena sotto forma di sorveglianza elettronica.

## **B. Sistema costituzionale, politico e giuridico**

### **7. Federalismo: la Confederazione e i Cantoni**

La storia della Svizzera e la sua diversità culturale hanno reso il federalismo un elemento fondamentale dello Stato. L'esperienza ha mostrato che l'unità dello Stato può essere garantita soltanto se si salvaguarda la diversità delle sue componenti.

La sovranità di ogni Cantone costituisce la caratteristica principale del federalismo svizzero. La suddivisione dei poteri tra Stato centrale e Cantoni rispetta il principio di sussidiarietà: alla Confederazione spettano le competenze che la Costituzione le attribuisce. I Cantoni sono sovrani per quanto la loro sovranità non sia limitata dalla Costituzione ed esercitano tutti i diritti non delegati alla Confederazione (art. 3 Cost.<sup>27</sup>). Il federalismo svizzero resta pertanto un processo di delega dinamico, oggetto di continue rinegoziazioni.

Con il passaggio allo Stato federale sono aumentati i compiti dell'autorità centrale, divenuta istituzione permanente, rendendo sempre più complessa la ripartizione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni. Alcuni ambiti sono oggi in gran parte, se non esclusivamente, di competenza della Confederazione; ad esempio la politica estera, i dazi, la politica monetaria, i servizi postali e di telecomunicazione,

---

<sup>26</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Diritto e giustizia > Esecuzione delle pene > Istituti di esecuzione delle pene

<sup>27</sup> RS 101

l'esercito e la legislazione sull'energia nucleare, sulla protezione degli animali, sui trasporti (ferrovie, teleferiche, navigazione, aviazione e navigazione spaziale) e sulla metrologia. Altri settori come il culto, la polizia o l'aiuto sociale sono di competenza dei Cantoni.

In altri campi la ripartizione delle competenze è meno netta e permette la coesistenza di norme federali e cantonali. Spesso la Confederazione detiene il potere legislativo, mentre i Cantoni quello esecutivo; ciò vale ad esempio per il diritto civile e penale nonché per le assicurazioni sociali e la circolazione stradale. In altri ambiti, il compito di legiferare è condiviso, come avviene per esempio in materia fiscale, sanitaria e nel campo dell'istruzione.

Questa ripartizione federalista delle competenze prevede che la Confederazione legiferi in materia di formazione professionale e i Cantoni in materia di istruzione pubblica, loro compito esclusivo. Ciò dà luogo a profonde differenze tra i sistemi di istruzione dei Cantoni (ad esempio in merito al piano di studi, al numero di alunni per classe, alla regolamentazione delle vacanze, agli orari ecc.). Il 21 maggio 2006 l'elettorato svizzero ha approvato il nuovo articolo costituzionale sull'istruzione, in virtù del quale le competenti autorità sono tenute a disciplinare uniformemente gli elementi fondamentali del sistema educativo.

A causa della particolare conformazione del suo ordinamento giuridico, nell'attuare le prescrizioni in materia di diritti umani la Svizzera si basa su una strategia di lungo respiro condivisa da Confederazione, Cantoni e Comuni. Per questo i diversi livelli statali, le numerose istituzioni competenti e gli attori collaborano per elaborare e assicurare progressivamente a livello politico procedure specifiche in ogni ambito di attività. Benché complesso, questo approccio è durevole e può essere adeguato ai diversi livelli dello Stato.

## **8. Cantoni e Comuni**

I Comuni sono l'entità politica più piccola dello Stato federale. In Svizzera se ne contano 2145 (03.06.2021) di grandezza molto diversa. La loro autonomia è garantita entro i

limiti fissati dal diritto cantonale (art. 50 Cost.<sup>28</sup>). La sovranità in materia fiscale è l'elemento che maggiormente caratterizza l'autonomia comunale.

L'organizzazione dei Comuni non è uniforme: in molti Comuni il potere è ancora esercitato da un'assemblea comunale alla quale possono partecipare tutti gli abitanti aventi diritto di voto; i Comuni più grandi hanno invece un Parlamento. Il Consiglio comunale, organo collegiale eletto perlopiù con votazione popolare diretta, detiene il potere esecutivo.

La popolazione partecipa attivamente alle attività comunali. A livello locale la democrazia svizzera è infatti caratterizzata da un grande dinamismo politico, sociale e culturale. Partiti e associazioni, eventi culturali, festival, mostre o concerti, numerose biblioteche e musei caratterizzano il paesaggio democratico locale.

La possibilità di fusione dei Comuni ha portato da alcuni anni a questa parte a una diminuzione costante del loro numero. La fusione è spesso dovuta al bisogno dei Comuni di razionalizzare e diminuire le spese.

Nella gerarchia dello Stato, i Cantoni si collocano tra i Comuni (livello inferiore) e la Confederazione (livello superiore) e costituiscono la cerniera della struttura politica svizzera.

La Svizzera conta 26 Cantoni, l'ultimo dei quali è nato nel 1978. Con una revisione della Costituzione il Popolo e i Cantoni hanno infatti approvato l'istituzione del Cantone del Giura, che fino a quel momento faceva parte del Cantone di Berna.

Ogni Cantone ha una propria costituzione e legislazione. Il potere legislativo è esercitato da un parlamento monocamerale, eletto spesso secondo il sistema proporzionale. Il potere esecutivo e amministrativo è attribuito a un «Consiglio di Stato» o a un «Consiglio esecutivo» eletto dal Popolo per un periodo limitato e strutturato secondo i principi del Consiglio federale: il Presidente cambia in linea di massima ogni anno e vige il principio di collegialità. Tuttavia occorre precisare che nei Cantoni Appenzello Interno e Glarona le elezioni dei giudici cantonali e del Governo nell'uno e del presidente del Governo nell'altro avvengono per alzata di mano; allo stesso modo si

---

<sup>28</sup> RS 101

vota anche per le questioni cantonali nelle assemblee dei cittadini chiamate *Landsgemeinde*.

Le donne hanno ottenuto il diritto di voto a livello cantonale tra il 1959 e il 1990 (a livello federale nel 1971). Nel 2022 la percentuale di donne era del 33 per cento nei legislativi cantonali e del 27,3 per cento negli esecutivi cantonali<sup>29</sup>. Nel 1983 è stata eletta la prima donna in un Governo cantonale (e nel 1984 nel Governo federale).

I Cantoni sono sovrani per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria. In linea generale, ai vertici del sistema vi è un tribunale supremo («tribunale cantonale» o «tribunale d'appello»), competente per i ricorsi in materia civile e penale. Ogni Cantone dispone inoltre di un tribunale amministrativo. Diversi Cantoni hanno unito i loro tribunali amministrativi ai tribunali di seconda istanza.

Sul piano cantonale i diritti politici dei cittadini sono più ampi che a livello federale. Il Governo è eletto direttamente dal Popolo e in alcuni Cantoni, oltre all'iniziativa costituzionale, unica iniziativa possibile a livello federale, è prevista anche l'iniziativa legislativa che permette a un determinato numero di cittadini di proporre al Popolo una nuova legge o una modifica di una legge in vigore. A livello cantonale esiste anche il referendum facoltativo o obbligatorio (per esempio in materia di finanze o amministrazione).

Contrariamente al livello federale, gli stranieri possono partecipare agli scrutini cantonali e/o comunali e hanno diritto elettorale passivo qualora previsto dal diritto cantonale. I Cantoni del Giura e di Neuchâtel concedono agli stranieri il diritto di voto a livello cantonale, ma non il diritto di essere eletti. Quattro Cantoni concedono ai cittadini stranieri, a determinate condizioni, il diritto di voto e di essere eletti a livello comunale (Friburgo, Giura, Neuchâtel e Vaud). Nel Cantone di Ginevra i cittadini stranieri hanno il diritto di voto a livello comunale, ma non il diritto di essere eletti. Tre Cantoni della Svizzera tedesca autorizzano i loro Comuni a introdurre il diritto di voto per gli stranieri (Basilea Città, Grigioni e Appenzello Esterno).

---

<sup>29</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Politique > Élections > Femmes et élections (non disponibile in italiano).

## 9. Organizzazione dei poteri federali

### *Il potere esecutivo: il Consiglio federale*

Il Consiglio federale è un collegio governativo formato da sette membri dotati di pari poteri. Ogni membro è eletto dal Parlamento svizzero per quattro anni e può essere rieletto a oltranza. I Consiglieri federali sono solitamente rieletti, garantendo alla politica svizzera continuità e stabilità. Durante una legislatura né il Consiglio federale né un suo membro possono essere destituiti dal Parlamento. Questo principio si riflette nella massima «Il Consiglio federale si sottomette, ma non si dimette».

Ogni anno l'Assemblea federale (in seduta plenaria) elegge uno dei sette Consiglieri federali come Presidente, che è *primus inter pares* e non ha alcun privilegio. Il suo ruolo è principalmente quello di dirigere le sedute del Governo e di assumere funzioni di rappresentanza.

Ogni membro del Consiglio federale dirige un dipartimento (ministero) di cui rappresenta gli interessi in seno al collegio governativo. Il Consiglio federale è un organo collegiale e prende le sue decisioni soltanto tramite consenso o maggioranza semplice; ciascuno si assume la responsabilità delle decisioni prese in comune.

La composizione del Consiglio federale è caratterizzata da un sottile equilibrio linguistico, regionale e politico. Per tradizione ne fanno sempre parte almeno due rappresentanti della minoranza latina (francofona e italoфона) e rappresentanti dei Cantoni più grandi (Zurigo, Berna e Vaud). Tra il 1959 e il 2003 un compromesso politico conosciuto con il nome di «formula magica» ha assicurato la presenza costante dei quattro maggiori partiti politici del Paese, ossia il Partito radicale liberale, il Partito popolare-democratico (dal 2021 «Alleanza del centro», partito nato dalla fusione tra PPD e PBD) e il Partito socialista (con due rappresentanti ciascuno) nonché l'Unione democratica di centro (un rappresentante). Dopo le elezioni federali del 19 ottobre 2003, l'Assemblea federale ha modificato la ripartizione dei seggi tra i partiti, assegnando due seggi all'Unione democratica di centro, diventata la prima forza politica Svizzera con le elezioni legislative del 1999. Dalla fine della formula magica proseguono le discussioni sulla composizione del Governo federale o, per meglio dire, sui partiti in esso rappresentati. Attualmente il Consiglio federale conta tre donne e quattro uomini.

Il Consiglio federale esercita le funzioni tradizionali dell'esecutivo (art. 174 e art. 180 seg. Cost.<sup>30</sup>); è responsabile della gestione politica e dello sviluppo del Paese e vigila sul mantenimento dell'ordine pubblico e sulla sicurezza esterna e interna. Garantisce il rispetto e l'applicazione della Costituzione, delle leggi e delle sentenze del Tribunale federale e adotta, se del caso, le misure necessarie. Il Consiglio federale è l'autorità suprema di ricorso per pochi ambiti che per legge non sono sottoposti alla giurisdizione del Tribunale federale o del Tribunale amministrativo federale. Infine, il Consiglio federale nel suo insieme assume il ruolo di capo dello Stato e rappresenta pertanto la Svizzera all'estero promuovendo gli interessi della Confederazione. Il Consiglio federale ratifica inoltre i trattati internazionali approvati dalle Camere federali. Come sancito dall'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione<sup>31</sup>, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale. Rientrano in questa categoria i trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a, capoverso 2 della legge del 21 marzo 1997<sup>32</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

*Il potere legislativo: l'Assemblea federale e il Popolo*

In Svizzera il sistema parlamentare bicamerale è una conseguenza diretta del federalismo. Il Consiglio degli Stati è composto da 46 deputati, ossia due per Cantone (Appenzello Interno, Appenzello Esterno, Obvaldo, Nidvaldo, Basilea Città e Basilea Campagna hanno un solo seggio) a prescindere dalla loro superficie e dal numero di abitanti. Nel Consiglio nazionale siedono invece 200 rappresentanti del Popolo, i cui mandati sono ripartiti tra i Cantoni in proporzione al numero dei loro abitanti. Mentre le modalità di elezione dei Consiglieri agli Stati sono disciplinate dai Cantoni (in generale si applica il sistema maggioritario), i Consiglieri nazionali sono eletti secondo il sistema proporzionale.

---

<sup>30</sup> RS 101

<sup>31</sup> RS 101

<sup>32</sup> RS 172.010

Le donne nelle Camere federali sono aumentate in modo pressoché continuo dal 1971, anno in cui è stato loro concesso il diritto di voto e di elezione passiva e attiva. Attualmente rappresentano il 42 per cento nel Consiglio nazionale e circa il 26,1 per cento nel Consiglio degli Stati (elezioni del 2019)<sup>33</sup>.

Dal 2021 il Consiglio nazionale comprende dieci partiti, cinque dei quali sono presenti anche al Consiglio degli Stati e quattro al Consiglio federale.

La durata di una legislatura è di quattro anni. Le Camere si riuniscono in quattro sessioni ordinarie all'anno e godono degli stessi diritti. Per essere adottato, un progetto legislativo deve essere approvato da entrambe le Camere. Qualora le Camere si trovino in disaccordo in merito a un progetto, è prevista la cosiddetta procedura di appianamento delle divergenze, secondo cui le Camere si rimandano a vicenda il progetto fino ad appianarne le divergenze. Se tuttavia tali divergenze dovessero sussistere anche dopo il terzo tentativo, le commissioni camerali coinvolte formano una conferenza di conciliazione. Se nemmeno in questa sede è possibile trovare un consenso, il progetto è respinto.

L'Assemblea federale plenaria elegge i Consiglieri federali, il Presidente, il Cancelliere della Confederazione, i giudici federali nonché il Procuratore generale della Confederazione e i suoi supplenti e, in caso di guerra, un generale comandante in capo all'esercito. Il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati si riuniscono tra l'altro anche in Assemblea federale plenaria per risolvere i conflitti di competenza tra le autorità federali supreme e decidere sulle domande di grazia (art. 157 Cost.<sup>34</sup>).

La data d'entrata in vigore degli atti giuridici è di regola fissata in occasione del voto finale delle Camere, che possono tuttavia anche lasciare la decisione al Consiglio federale. Occorre tuttavia rispettare il termine referendario di 100 giorni a partire dalla pubblicazione della legge nel Foglio federale. Dal 1874 la Costituzione sancisce il diritto di referendum facoltativo. Pertanto se nei 100 giorni successivi all'adozione di una legge da parte delle Camere federali vengono raccolte 50 000 firme valide di aventi diritto di voto, le nuove disposizioni sono sottoposte a votazione popolare e

---

<sup>33</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Politique > Élections > Femmes et élections (non disponibile in italiano)

<sup>34</sup> RS 101

potranno entrare in vigore soltanto con il consenso della maggioranza dei cittadini. Lo stesso accade se otto Cantoni ne fanno richiesta (art. 141 Cost.<sup>35</sup>). Una legge può dunque entrare in vigore soltanto allo scadere del termine referendario di 100 giorni. Oltre alle leggi, sono sottoposti a referendum facoltativo anche i trattati internazionali indenunciabili e di durata indeterminata nonché quelli prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1<sup>a</sup> Cost.<sup>36</sup>). Le modifiche della Costituzione e l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali sottostanno in ogni caso al consenso del Popolo e dei Cantoni, così come le leggi federali dichiarate urgenti, prive di base costituzionale e con durata di validità superiore a un anno (referendum obbligatorio secondo l'art. 140 cpv. 1 Cost.<sup>37</sup>). Queste leggi devono sottostare al voto entro un anno dall'adozione da parte dell'Assemblea federale (art. 140 cpv. 1 lett. c *in fine* Cost.<sup>38</sup>).

Dal 1891 la Costituzione riconosce anche il diritto d'iniziativa popolare che permette di proporre la revisione parziale della Costituzione (art. 194 Cost.<sup>39</sup>). A tal fine è necessario raccogliere entro 18 mesi 100 000 firme di aventi diritto di voto (art. 139 e segg. Cost.<sup>40</sup>). Il Parlamento non si può opporre a un'iniziativa popolare. Può tuttavia giudicare inammissibile o nulla un'iniziativa che non rispetta il principio dell'unità della materia o viola le disposizioni cogenti del diritto internazionale. Visto che riguarda esclusivamente modifiche costituzionali, per essere approvata un'iniziativa deve essere accettata sia dal Popolo che dai Cantoni. Le autorità possono opporre un controprogetto all'iniziativa.

---

<sup>35</sup> RS 101

<sup>36</sup> RS 101

<sup>37</sup> RS 101

<sup>38</sup> RS 101

<sup>39</sup> RS 101

<sup>40</sup> RS 101

### *Popolazione residente, aventi diritto di voto*

A partire dai 18 anni le persone di nazionalità svizzera hanno diritto di voto a livello nazionale. Gli aventi diritto di voto sono 5,5 milioni, compresi i 210 000 svizzeri all'estero, e rappresentano circa il 63,5 per cento della popolazione residente; dal 1991, anno in cui l'età per il diritto di voto è stata abbassata a 18 anni, questa percentuale oscilla tra il 64 e il 68 per cento.

### *Sviluppo della partecipazione a elezioni e votazioni*

Nel corso del XX secolo la partecipazione alle elezioni per il Consiglio nazionale è costantemente diminuita. Dopo essersi assestata a metà degli anni Novanta, è di nuovo aumentata leggermente in occasione delle elezioni più recenti e dall'inizio del nuovo millennio oscilla tra il 45 e il 49 per cento. La partecipazione alle elezioni federali è mediamente superiore a quella per le elezioni dei Parlamenti cantonali, anche se quest'ultima varia fortemente da un Cantone all'altro. In alcuni Cantoni partecipa alle elezioni a malapena un terzo degli aventi diritto di voto, in altri invece, quando la posta in gioco dell'elezione è alta, il tasso di partecipazione può superare il 60 per cento<sup>41</sup>. In Svizzera, la partecipazione alle elezioni nazionali è più scarsa che in qualsiasi altro Paese democratico. Tra i molti motivi vi è anche la frequenza delle votazioni popolari su progetti specifici o la scarsa importanza attribuita alle elezioni federali in confronto ad altri Paesi. Il sistema politico svizzero non si basa sull'opposizione tra partiti al Governo e all'opposizione. I maggiori partiti sono rappresentati in Governo (principio di concordanza in seno al Consiglio federale).

La partecipazione alle votazioni popolari è quasi sempre più scarsa rispetto a quella per le elezioni del Consiglio nazionale, ma ci possono essere grandi differenze a seconda del progetto posto in votazione, che può mobilitare in misura maggiore o minore gli aventi diritto di voto. Infatti dal 1990 il tasso di partecipazione varia tra il 28 e il 79 per cento. Dal 2000 la partecipazione alle votazioni si è assestata registrando addirittura un

---

<sup>41</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Politica > Elezioni

leggero aumento (49,3 % nel 2020 e 57,2 % nel 2021; cfr. l'evoluzione della partecipazione alle votazioni federali dal 1998, allegato 2)<sup>42</sup>.

*I partiti in Parlamento (stato: 2019)*

In Consiglio nazionale, detto anche Camera del Popolo, con 53 seggi l'Unione democratica di centro (UDC) è il partito maggiormente rappresentato. È seguito dal Partito socialista (PS) con 39 seggi, dal Partito liberale radicale (PLR I Liberali) con 29 seggi e dal Partito ecologista svizzero (I Verdi) con 28 seggi. Quattro partiti sono rappresentati anche nel Governo, ovvero nel Consiglio federale (UDC, PS, Alleanza del centro, PLR). I principali partiti non governativi sono i Verdi (28 seggi) e il Partito verde-liberale (PVL) con 16 seggi. Altri cinque partiti più piccoli hanno tra uno e tre seggi ciascuno.

Al Consiglio degli Stati, ogni Cantone ha due seggi, tranne i Cantoni d'Appenzello Esterno e Appenzello Interno, Basilea campagna, Basilea Città, Nidvaldo e Obvaldo che ne hanno soltanto uno. Il PLR e l'Alleanza del centro sono i partiti più rappresentati con rispettivamente 12 e 13 seggi, segue il PS con nove seggi. L'UDC, che ha il maggior numero di seggi nel Consiglio nazionale, ne conta soltanto sei al Consiglio degli Stati. I Verdi hanno 5 seggi e c'è anche un deputato senza partito.

Partito	Elezioni per il Consiglio nazionale 2019		Elezioni per il Consiglio degli Stati 2019	
	Seggi	in %	Seggi	in %
PLR	29	15,1	12	26,1
Centro	25	11,4	13	26,1
PS	39	16,8	9	19,6
UDC	53	25,6	6	13
glp	16	7,8	0	0
Verdi	28	13,2	5	10,9
Altri partiti	7	8	1	2,2
Totale	200	100,0	46	100,0 <sup>43</sup>

<sup>42</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Politica > Votazioni

<sup>43</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Politica > Elezioni

### *Il potere giudiziario: il Tribunale federale*

Il Tribunale federale giudica in ultima istanza le controversie tra cittadini, tra Cantoni, tra cittadini e Stato e tra Confederazione e Cantoni. La sua competenza si estende in linea di principio a tutti i settori giuridici: diritto civile, diritto penale, diritto in materia di esecuzione e fallimento, diritto pubblico e diritto amministrativo, compreso il diritto delle assicurazioni sociali. Il Tribunale federale garantisce in particolar modo anche la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini.

Giudicando in ultima istanza le decisioni dei tribunali cantonali che gli sono differite, contribuisce alla conformità delle diverse leggi cantonali con il diritto federale e all'applicazione uniforme di quest'ultimo. Il Tribunale federale è tenuto ad applicare le leggi federali e il diritto internazionale (art. 190 Cost.<sup>44</sup>).

Il Tribunale federale è composto da 37 giudici, dei quali al momento (giugno 2022) 15 sono donne e 22 uomini. Ci sono 4 giudici italofofoni, 11 francofoni e 22 germanofoni. Il Tribunale conta inoltre 20 giudici supplenti, anch'essi eletti dall'Assemblea federale. Al momento due sono italofofoni, cinque francofoni e 13 germanofoni; dieci di loro sono donne. I giudici supplenti esercitano la loro carica a titolo accessorio; la loro attività principale è quella di professore, avvocato o giudice cantonale. Generalmente si ricorre a loro per sostituire un giudice recusato o malato oppure nel caso in cui il Tribunale abbia una notevole mole di lavoro. Nelle procedure in cui intervengono, i giudici supplenti hanno gli stessi diritti e doveri dei giudici ordinari.

## **10. Organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali**

In Svizzera ci sono molte organizzazioni non governative (ONG), soprattutto nel settore della formazione, del lavoro sociale, della migrazione, della protezione ambientale e dei diritti umani. Le ONG non hanno bisogno di un'autorizzazione ufficiale ma sono rette dalle disposizioni del diritto in materia di associazioni, che lascia ampio spazio alla libertà di opinione e di associazione. Il diritto svizzero non prevede pertanto il controllo preliminare delle organizzazioni. Il diritto civile prevede invece la possibilità di

---

<sup>44</sup> RS 101

sciogliere un'associazione con scopo illecito o immorale. Molte ONG ricevono aiuti finanziari dallo Stato in virtù di leggi speciali. Le condizioni generali per tali aiuti sono disciplinate nella legge sui sussidi.

Da più di 100 anni la Svizzera ospita organizzazioni internazionali sul suo territorio. Fino a oggi la Svizzera ha concluso un accordo di sede con 27 organizzazioni, istituzioni e segretariati; 22 hanno sede a Ginevra, due a Berna e una a Basilea. Hanno inoltre sede in Svizzera all'incirca 250 organizzazioni non governative dotate di statuto consultativo presso le Nazioni Unite.

### III. Quadro generale della tutela e della promozione dei diritti umani

#### A. Accettazione delle norme internazionali in materia di diritti umani

##### 1. Accordi internazionali universali (in ordine cronologico)

Convenzioni di carattere universale		Stato di ratifica in Svizzera		Aspetti particolari (riserve, dichiarazioni, rapporti e procedure facoltative)
1907	Convenzione dell'Aia	1910	Ratificata il 12 maggio 1910. In vigore dall'11 luglio 1910 (RS 0.515, div.)	In particolare la Convenzione del 18 ottobre 1907 concernente le leggi e gli usi della guerra per terra (RS 0.515.112)
1921	Convenzione internazionale del 30 settembre 1921 per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli	1926	Ratificata il 20 gennaio 1926. In vigore dal 1° febbraio 1926 (RS 0.311.33)	
1926	Convenzione del 25 settembre 1926 concernente la schiavitù (Convenzione contro la schiavitù)	1930	Ratificata il 1° novembre 1930. In vigore dal 1° novembre 1930 (RS 0.311.37)	
1930	Convenzione n. 29 dell'OIL concernente il lavoro forzato od obbligatorio	1940	Ratificata il 23 maggio 1940. In vigore dal 23 maggio 1941 (RS 0.822.713.9)	
1948	Convenzione del 9 dicembre 1948 per la prevenzione e la	2000	Ratificata il 6 settembre 2000, in vigore dal 6 dicembre 2000 (RS 0.311.11)	

	repressione del crimine di genocidio (Convenzione contro il genocidio)			
1948	Convenzione n. 87 dell'OIL del 9 luglio 1948 concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale	1975	Ratificata il 25 marzo 1975. In vigore dal 25 marzo 1976 (RS 0.822.719.7)	
1949	Le quattro Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949	1950	Ratificate il 31 marzo 1950. In vigore dal 21 ottobre 1950 (RS 0.518.12, 0.518.23, 0.518.42, 0.518.51)	
1949	Convenzione del 2 dicembre 1949 per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione		Non ratificata	
1949	Convenzione n. 98 dell'OIL del 1° luglio 1949 concernente l'applicazione dei principi del diritto sindacale e di negoziazione collettiva	1999	Ratificata il 17 agosto 1999. In vigore dal 17 agosto 2000 (RS 0.822.719.9)	
1951	Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (Convenzione sui rifugiati)	1955	Ratificata il 21 gennaio 1955. In vigore dal 21 aprile 1955 (RS 0.142.30)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1963 revoca della riserva all'art. 24 parpar1a, 1b e parpar3 (legislazione su lavoro e sicurezza sociale)</li> <li>• 1972 revoca della riserva all'art. 17 (professioni remunerate)</li> <li>• 1980 revoca completa dell'art. 24 parpar1a, 1b</li> </ul>
1951	Convenzione n. 100 dell'OIL del 29 giugno 1951 sulla parità di remunerazione, per lavoro uguale, tra manodopera maschile e femminile	1972	Ratificata il 25 ottobre 1972. In vigore dal 25 ottobre 1973 (RS 0.822.720.0)	
1954	Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi	1972	Ratificata il 3 luglio 1972. In vigore dal 1° ottobre 1972 (RS 0.142.40)	
1956	Accordo addizionale del 7 settembre 1956 concernente l'abolizione della schiavitù, della	1964	Ratificato il 28 luglio 1964. In vigore dal 28 luglio 1964 (RS 0.311.371)	

	tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù			
1957	Convenzione internazionale n. 105 del 25 giugno 1957 concernente la soppressione del lavoro forzato	1958	Ratificata il 18 luglio 1958. In vigore dal 18 luglio 1959 (RS 0.822.720.5)	
1958	Convenzione dell'OIL n. 111 del 25 giugno 1958 concernente la discriminazione nell'impiego e nella professione (con raccomandazione)	1961	Ratificata il 13 luglio 1961. In vigore dal 13 luglio 1962 (RS 0.822.721.1)	
1960	Convenzione dell'Unesco del 14 dicembre 1960 concernente la lotta contro la discriminazione nel settore dell'insegnamento		Non ratificata	
1961	Convenzione del 30 agosto 1961 sulla riduzione dell'apolidia		Non ratificata	
1965	Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale	1994	Ratificata il 29 novembre 1994. In vigore dal 29 dicembre 1994 (RS 0.104)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La riserva relativa all'art. 4 (divieto di svolgere qualsiasi tipo di attività di propaganda e di creare organizzazioni che incoraggiano qualsiasi forma di odio e discriminazione razziale) è volta a tutelare la libertà di associazione. Di conseguenza, la partecipazione un'associazione razzista non può essere punita.</li> <li>• Con la riserva relativa all'art. 2 par 1 lett. a la Svizzera si riserva la libertà di agire nell'ambito della legislazione sull'ammissione degli stranieri.</li> <li>• Nel giugno 2013 la Svizzera, dichiarando di accettare l'art. 14 (in vigore dal 19 giugno 2003), ha conferito al Comitato la competenza per trattare le comunicazioni effettuate da</li> </ul>

				singoli individui o da gruppi di individui.
1966	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto sociale o Patto ONU I)	1992	Ratificato il 18 giugno 1992. In vigore dal 18 settembre 1992 (RS 0.103.1)	
1966	Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto civile o Patto ONU II)	1992	Ratificato il 18 giugno 1992. In vigore dal 18 settembre 1992 (RS 0.103.2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• È stata ritirata la riserva relativa all'art. 10 par 2 lett. b, concernente la separazione dei minori dagli adulti durante la detenzione preventiva.</li> <li>• Riserva relativa all'art. 12 par 1 concernente il diritto di circolare liberamente e di scegliere la propria residenza (non garantito agli stranieri).</li> <li>• Nel 2007 ha potuto essere ritirata la riserva relativa all'art. 14 par 5 concernente il diritto di far riesaminare una sentenza penale da un tribunale di seconda istanza.</li> <li>• Riserva relativa all'art. 20 concernente le misure intese a proibire la propaganda a favore della guerra.</li> <li>• Riserva relativa all'art. 25 lett. b concernente il diritto allo scrutinio segreto (non garantito in occasione di elezioni del tipo «Landsgemeinden» o nelle assemblee comunali).</li> <li>• Riserva relativa all'art. 26 concernente l'uguaglianza di tutti gli individui davanti alla legge e la proibizione di qualsiasi discriminazione: a causa dell'ineguale trattamento giuridico di donne e stranieri, la Svizzera ha limitato il divieto generale di discriminazione previsto da questo articolo ai diritti umani garantiti nel Patto II.</li> </ul>
1966	Protocollo facoltativo del 16 dicembre 1966		Non ratificato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il diritto di comunicazione individuale è disciplinato nel protocollo facoltativo al</li> </ul>

	concernente il Patto II dell'ONU (procedura di comunicazione individuale)			Patto II dell'ONU. Questo primo protocollo facoltativo non è stato ratificato dalla Svizzera.
1967	Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati	1968	Ratificato il 20 maggio 1968. In vigore dal 20 maggio 1968 (RS 0.142.301)	
1969	Secondo Protocollo facoltativo del 15 dicembre 1989 al Patto II dell'ONU (abolizione della pena di morte)	1994	Ratificato il 16 giugno 1994. In vigore dal 16 settembre 1994 (RS 0.103.22)	
1973	Convenzione internazionale del 30 novembre 1973 sull'eliminazione e la repressione del crimine dell'apartheid		Non ratificata	
1977	Protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977 alle Convenzioni di Ginevra del 1949	1982	Ratificati il 17 febbraio 1982. In vigore dal 17 agosto 1982 (RS 0.518.521 e 0.518.522)	
1979	Convenzione del 18 dicembre 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna	1997	Ratificata il 23 marzo 1997. In vigore dal 26 aprile 1997 (RS 0.108)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La riserva relativa all'art. 7 lett. b (diritto di esercitare, in condizioni di uguaglianza, qualsiasi funzione pubblica) è stata ritirata nel 2004 (la legislazione militare svizzera vietava alle donne di esercitare funzioni che implicassero l'impiego delle armi, se non per l'autodifesa).</li> <li>• La riserva relativa all'art. 16 par 1 lett. g concernente il diritto dei coniugi in merito alla scelta del cognome (art. 160 CC) è stata ritirata nel 2013.</li> <li>• Riserva riguardante l'art. 15 par 2 (capacità giuridica identica) e l'art. 16 par 1, lett. h (uguaglianza dei diritti di ambedue i coniugi in materia di acquisizione, gestione, amministrazione, godimento e disponibilità</li> </ul>

				dei beni) giacché, a causa delle diverse disposizioni transitorie del regime matrimoniale, in seguito alla revisione del diritto matrimoniale nel 1984 i coniugi che avevano contratto matrimonio sotto il diritto previgente hanno potuto mantenere il loro regime matrimoniale secondo il diritto previgente.
1984	Convenzione del 10 dicembre 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	1986	Ratificata il 2 dicembre 1986. In vigore dal 26 giugno 1987 (RS 0.105)	La Svizzera riconosce la competenza del Comitato contro la tortura, conformemente agli articoli 21 e 22 della Convenzione
1989	Convenzione del 20 novembre 1989 sui diritti del fanciullo	1997	Ratificata il 24 febbraio 1997. In vigore dal 26 marzo 1997 (RS 0.107)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La riserva relativa all'art. 5 concernente la legislazione svizzera sull'autorità parentale è stata ritirata nel 2004.</li> <li>• Dall'entrata in vigore delle modifiche della legge sulla cittadinanza, i minori apolidi residenti in Svizzera da cinque anni possono presentare una domanda di naturalizzazione agevolata indipendentemente dal loro luogo di nascita. Pertanto la riserva relativa all'art. 7 ha potuto essere ritirata nel 2007.</li> <li>• Riserva relativa all'art. 10 par 1 concernente la riunificazione familiare (la legislazione svizzera sugli stranieri non permette il ricongiungimento familiare ad alcuni gruppi e categorie di stranieri).</li> <li>• Riserva relativa all'art. 37 lett. c concernente le condizioni per la privazione della libertà (la separazione tra minori e adulti non è garantita in tutti i casi).</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• La riserva relativa all'art. 40 par 2 lett. b (vi) concernente la garanzia dell'assistenza gratuita di un interprete è stata ritirata nel 2004.</li> <li>• La riserva relativa all'art. 40 par 2 lett. b (v) concernente il diritto di far riesaminare una sentenza penale da un tribunale di seconda istanza è stata ritirata nel 2007.</li> <li>• Riserva relativa all'art. 40 par 2 lett. b (ii e iii) (nessun diritto incondizionato a un'assistenza e nessuna separazione tra l'autorità istruttoria e l'autorità giudicante). Una separazione simile violerebbe la tradizione giuridica svizzera, giacché la maggior parte dei Cantoni ritiene preferibile per il bene del minore che l'autorità istruttoria e l'autorità giudicante siano la stessa persona. Probabilmente non sarà possibile ritirare questa riserva.</li> </ul>
1989	Secondo Protocollo facoltativo del 15 dicembre 1989 al Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, volto ad abolire la pena di morte	1992	Ratificato il 18 giugno 1992. In vigore dal 18 settembre 1992 (RS 0.103.22)	
1990	Convenzione internazionale del 18 dicembre 1990 concernente la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei loro familiari		Non ratificata	
1997	Convenzione del 18 settembre 1997 sul divieto dell'impiego, del deposito, della fabbricazione e del trasferimento delle mine	1998	Ratificata il 24 marzo 1998. In vigore dal 1° marzo 1999 (RS 0.515.092)	

	<b>antiuomo e sulla loro distruzione</b>			
1998	<b>Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 17 luglio 1998</b>	2001	<b>Ratificato il 12 ottobre 2001. In vigore dal 1° luglio 2002 (RS 0.312.1)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Conformemente all'art. 103 par 1 dello Statuto, la Svizzera dichiara di essere pronta ad assumersi l'onere dell'esecuzione delle pene privative della libertà inflitte dalla Corte a cittadini svizzeri o a persone che hanno il loro domicilio abituale in Svizzera</b></li> </ul>
1999	<b>Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999 alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (procedura di comunicazione individuale)</b>	2008	<b>Ratificato il 29 settembre 2008. In vigore dal 29 dicembre 2008 (RS 0.108.1)</b>	
1999	<b>Convenzione n. 182 del 17 giugno 1999 concernente il divieto delle forme più manifeste di sfruttamento del fanciullo sul lavoro e l'azione immediata volta alla loro abolizione</b>	2000	<b>Ratificata il 9 maggio 2000. In vigore dal 28 giugno 2001 (RS 0.822.728.2)</b>	
2000	<b>Convenzione delle Nazioni Unite del 15 novembre 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale e suoi protocolli aggiuntivi</b>	2006	<b>Ratificata il 27 ottobre 2006. In vigore dal 26 novembre 2006 (RS 0.311.54)</b>	
2000	<b>Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati</b>	2002	<b>Ratificato il 26 giugno 2002. In vigore dal 26 luglio 2002 (RS 0.107.1)</b>	
2000	<b>Protocollo facoltativo del 25 maggio 2000 alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia</b>	2006	<b>Ratificato il 19 settembre 2006. In vigore dal 19 ottobre 2006 (RS 0.107.2)</b>	

2002	Protocollo facoltativo del 18 dicembre 2002 alla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti	2009	Ratificato il 24 settembre 2009. In vigore dal 24 ottobre 2009 (RS 0.105.1)	
2006	Convenzione del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità	2014	Ratificata il 15 aprile 2014. In vigore dal 15 maggio 2014 (RS 0.109)	
2006	Protocollo facoltativo del 13 dicembre 2006 alla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità		Non ratificato	La Svizzera non intende ratificarlo finché non avrà maturato, mediante i suoi rapporti nazionali, le prime esperienze con la prassi del Comitato
2006	Convenzione internazionale del 20 dicembre 2006 per la protezione di tutti gli individui dalle sparizioni forzate	2016	Ratificata il 2 dicembre 2016. In vigore dal 1° gennaio 2017 (RS 0.103.3)	
2008	Protocollo facoltativo del 10 dicembre 2008 al patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali		Non ratificato	
2011	Protocollo facoltativo del 19 dicembre 2011 alla Convenzione dei diritti del fanciullo che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni	2017	Adesione il 24 aprile 2017. In vigore dal 24 luglio 2017 (RS 0.107.3).	

## 2. Convenzioni regionali relative ai diritti umani (in ordine cronologico)

Convenzioni a livello europeo		Grado di ratifica in Svizzera		Aspetti particolari (riserve, dichiarazioni, rapporti e procedure facoltative)
1950	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea dei diritti dell'uomo)	1974	Ratificata il 28 novembre 1974. In vigore dal 28 novembre 1974 (RS 0.101)	
1952	Protocollo aggiuntivo del 20 marzo 1952 alla CEDU (protezione della proprietà, diritto all'istruzione e diritto a elezioni libere con scrutinio segreto)		Firmato il 19 maggio 1976	
1961	Carta sociale europea del 18 ottobre 1961		Firmata il 6 maggio 1976	
1963	Protocollo n. 4 alla CEDU del 16 settembre 1963 (divieto di imprigionamento per debiti, libertà di scegliere liberamente la propria residenza, diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio e divieto di espulsione collettiva di stranieri)		Non ratificato	
1981	Convenzione del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale	1997	Ratificata il 2 ottobre 1997. In vigore dal 1° febbraio 1998 (RS 0.235.1)	
1983	Protocollo n. 6 alla CEDU del 28 aprile 1983 concernente l'abolizione della pena di morte	1987	Ratificato il 13 ottobre 1987. In vigore dal 1° novembre 1987 (RS 0.101.06)	
1984	Protocollo n. 7 CEDU del 22 novembre 1984 (garanzie processuali in	1988	Ratificato il 24 febbraio 1988. In vigore	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riserva all'art. 1 concernente la priorità del decreto del Consiglio</li> </ul>

	ordine all'espulsione di stranieri, diritto a non essere condannati due volte per lo stesso caso e uguaglianza tra coniugi)		dal 1° novembre 1988 (RS 0.101.07)	federale in caso di minaccia alla sicurezza interna o esterna. • Riserva all'art. 5 concernente l'art. 160 CC e l'art. 8a tit. fin. CC (cognome), gli art. 161, 134 parcpv. 1, 149 cpv. 1 e 8b tit. fin. CC (acquisizione della cittadinanza) nonché gli art. 9, 9a, 9c, 9d, 9e, 10 e 10a tit. fin. CC (disposizioni del diritto transitorio relative al regime matrimoniale).
1987	Convenzione europea del 26 novembre 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Convenzione europea contro la tortura)	1988	Ratificata il 7 ottobre 1988. In vigore dal 1° febbraio 1989 (RS 0.106)	
1988	Protocollo aggiuntivo del 5 maggio 1988 alla Carta sociale europea (uguaglianza tra uomini e donne nella vita professionale, diritto dei lavoratori all'informazione, diritto delle persone anziane alla protezione sociale)		Non ratificato	
1992	Carta europea del 5 novembre 1992 delle lingue regionali o minoritarie	1997	Ratificata il 23 dicembre 1997. In vigore dal 1° aprile 1998 (RS 0.441.2)	
1993	Protocolli n. 1 e n. 2 del 4 novembre 1993 alla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti	1994	Ratificata il 9 marzo 1994. In vigore dal 1° marzo 2002 (RS 0.106)	
1995	Convenzione-quadro del 1° febbraio 1995 per la protezione delle minoranze nazionali	1998	Ratificata il 21 ottobre 1998. In vigore dal 1° febbraio 1999 (RS 0.441.1)	• La Svizzera dichiara che in Svizzera costituiscono minoranze nazionali ai sensi della Convenzione-quadro i gruppi di persone che sono numericamente inferiori al resto della popolazione del Paese o di un Cantone, sono di nazionalità svizzera, mantengono legami antichi, solidi e duraturi con la Svizzera e sono animati dalla volontà di preservare insieme

				<p>ciò che costituisce la loro identità comune, principalmente la loro cultura, le loro tradizioni, la loro religione o la loro lingua.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Svizzera dichiara che le disposizioni della Convenzione-quadro in merito all'uso della lingua nei rapporti tra singoli e autorità amministrative sono applicabili senza pregiudicare i principi osservati dalla Confederazione e dai Cantoni nella determinazione delle lingue ufficiali.</li> </ul>
1996	Convenzione europea del 25 gennaio 1996 sull'esercizio dei diritti dell'infanzia		Non ratificata	
1996	Accordo europeo del 5 marzo 1996 concernente le persone partecipanti alle procedure davanti alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo	1998	Ratificato il 27 agosto 1998. In vigore dal 1° gennaio 1999 (RS 0.101.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le disposizioni dell'art. 4 par 2 lett. a dell'Accordo non si applicano ai cittadini svizzeri sottoposti a un procedimento penale o condannati in Svizzera per un crimine grave contro lo Stato, la difesa nazionale o il potenziale militare del Paese.</li> </ul>
1996	Carta sociale europea riveduta del 3 maggio 1996		Non ratificata	
1997	Convenzione europea del 6 novembre 1997 sulla nazionalità		Non ratificata	
1997	Convenzione europea del 4 aprile 1997 per la protezione dei diritti dell'uomo e della biomedicina	2008	Ratificata il 24 luglio 2008. In vigore dal 1° novembre 2008 (RS 0.810.2)	
1998	Protocollo aggiuntivo del 12 gennaio 1998 alla Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della biomedicina	2008	Ratificato il 24 luglio 2008. In vigore dal 1° novembre 2008 (RS 0.810.21)	
2000	Protocollo aggiuntivo n. 12 alla CEDU del 4 novembre 2000 (divieto di discriminazione)		Non ratificato	
2001	Protocollo aggiuntivo dell'8 novembre 2001 alla Convenzione per la	2007	Ratificato il 20 dicembre 2007. In vigore dal	

	protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale		1° aprile 2008 (RS 0.235.11)	
2002	Protocollo aggiuntivo n. 13 alla CEDU del 3 maggio 2012 (divieto della pena di morte)	2002	Ratificato il 3 maggio 2002. In vigore dal 1° luglio 2003 (RS 0.101.093)	
2004	Protocollo aggiuntivo n. 14 alla CEDU del 13 maggio 2004 (modifica del sistema di controllo)	2006	Ratificato il 25 aprile 2006. In vigore dal 1° giugno 2010 (RS 0.101.094)	
2005	Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani	2012	Ratificata il 17 dicembre 2012. In vigore dal 1° aprile 2013 (RS 0.311.543)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformemente all'art. 45 della Convenzione, la Svizzera si riserva il diritto di non applicare l'art. 31 par 1 lett. d agli apolidi.</li> </ul>
2007	Convenzione del Consiglio d'Europa del 25 ottobre 2007 sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali	2014	Ratificata il 18 marzo 2014. In vigore dal 1° luglio 2014 (RS 0.311.40)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visto l'art. 20 par 3 secondo trattino, la Svizzera si riserva il diritto di non applicare l'art. 20 par 1 lett. a ed e alla fabbricazione e al possesso di materiale pornografico raffigurante minori che abbiano raggiunto la maggiore età prevista dall'ordinamento nazionale se tali immagini sono fabbricate e possedute da essi stessi, con il loro consenso ed esclusivamente per loro uso privato.</li> <li>• Visto l'art. 24 par 3 la Svizzera si riserva il diritto di non applicare l'art. 24 par 2 al tentativo di commettere un reato secondo l'art. 23.</li> <li>• Visto l'art. 25 par 3, la Svizzera si riserva il diritto di non applicare l'art. 25 par 1 lett. e.</li> </ul>
2011	Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica	2011	Ratificata il 14 dicembre 2017. In vigore dal 1° aprile 2018 (RS 0.311.35)	
2013	Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti	2016	Ratificato il 15 luglio 2016	

	<b>umani e delle libertà fondamentali</b>			
<b>2013</b>	<b>Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali</b>		<b>Non ratificato</b>	

## **B. Quadro giuridico della tutela dei diritti umani a livello nazionale**

### **1. Legislazione**

#### *Tutela costituzionale dei diritti fondamentali*

La Costituzione federale sancisce una serie di diritti fondamentali la cui caratteristica comune è la giustiziabilità. La Costituzione sancisce espressamente:

- la dignità umana (art. 7),
- l'uguaglianza e il divieto di discriminazione (art. 8),
- la protezione dall'arbitrio e la tutela della buona fede (art. 9),
- il diritto alla vita e alla libertà personale (art. 10),
- la protezione dei fanciulli e degli adolescenti (art. 11),
- il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12),
- la protezione della sfera privata (art. 13),
- il diritto al matrimonio e alla famiglia (art. 14),
- la libertà di credo e di coscienza (art. 15),
- la libertà d'opinione e d'informazione (art. 16),
- la libertà dei media (art. 17),
- la libertà di lingua (art. 18),
- il diritto all'istruzione scolastica di base (art. 19),
- la libertà della scienza (art. 20),
- la libertà artistica (art. 21),
- la libertà di riunione (art. 22),
- la libertà d'associazione (art. 23),
- la libertà di domicilio (art. 24),
- la protezione dall'espulsione, dall'extradizione e dal rinvio forzato (art. 25),
- la garanzia della proprietà (art. 26),
- la libertà economica (art. 27),
- la libertà sindacale e il ricorso allo sciopero (art. 28),
- le garanzie procedurali generali (art. 29),
- la garanzia della via giudiziaria (art. 29a),
- le garanzie della procedura giudiziaria (art. 30),

- la protezione contro la privazione della libertà (art. 31),
- le garanzie della procedura penale (art. 32),
- il diritto di petizione (art. 33),
- i diritti politici (art. 34).

I diritti fondamentali devono improntare l'intero ordinamento giuridico (art. 35 cpv. 1 Cost.<sup>45</sup>). Qualsiasi restrizione dei diritti fondamentali deve fondarsi su una base legale. Secondo la giurisprudenza, l'esigenza della base legale non si limita alla natura formale, bensì richiede anche la precisione materiale delle norme giuridiche applicabili. Le restrizioni gravi devono essere previste da una legge. Sono fatti salvi i casi di pericolo serio, diretto e imminente. Inoltre qualsiasi restrizione dei diritti fondamentali dev'essere giustificata da un interesse pubblico o dalla tutela di un diritto fondamentale altrui ed essere proporzionata allo scopo perseguito. Infine, i diritti fondamentali sono intangibili nella loro essenza (art. 36 Cost.<sup>46</sup>). In questo contesto va sottolineato che il Tribunale federale ha dettagliatamente precisato le condizioni di una restrizione nella sua copiosa giurisprudenza in merito.

Il cosiddetto principio del «potere generale di polizia», sancito dall'articolo 36 capoverso 1 della Costituzione<sup>47</sup>, costituisce un'eccezione alla regola secondo cui qualsiasi restrizione di una libertà individuale deve avere una base legale esplicita. Il Tribunale federale ammette a titolo eccezionale che, sulla base del potere generale di polizia l'esecutivo è autorizzato a prendere, anche in assenza di una base legale esplicita, le misure necessarie per il ripristino dell'ordine pubblico in occasioni di gravi tumulti o per la protezione da pericoli seri e imminenti che minacciano tale ordine. La competenza del Consiglio federale di promulgare ordinanze e decreti urgenti di polizia si basa sull'articolo 185 della Costituzione<sup>48</sup>. Il Tribunale federale ne controlla severamente il ricorso per evitare abusi e violazioni del principio di legalità. La durata di queste

---

<sup>45</sup> RS 101

<sup>46</sup> RS 101

<sup>47</sup> RS 101

<sup>48</sup> RS 101

ordinanze e decreti urgenti di polizia è infatti strettamente limitata (art. 185 cpv. 3 Cost.<sup>49</sup>).

Poiché ogni Cantone è dotato di una propria Costituzione, vi sono elenchi di libertà fondamentali anche a livello cantonale. Il Tribunale federale concede loro una portata autonoma soltanto nel caso in cui la tutela sia superiore rispetto a quella concessa dal diritto costituzionale federale, cosa che accade di rado.

Le disposizioni materiali della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU<sup>50</sup>), ratificata dalla Svizzera nel 1974, completa i summenzionati diritti costituzionali. Le sue garanzie sono direttamente applicabili, alla stregua dei diritti costituzionali. Vincolano il legislatore, i tribunali e le amministrazioni della Confederazione e dei Cantoni e i cittadini possono invocarle direttamente.

Nel rapporto «Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU», pubblicato nel 2014, il Governo svizzero constata che la Convenzione ha avuto numerosi effetti positivi sull'ordine giuridico svizzero negli ultimi decenni. Questo rapporto ricorda le circostanze in cui la Svizzera ha aderito alla CEDU e l'influenza concreta che la Convenzione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno avuto sulla Svizzera (cfr. Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Stöckli 13.4187, del 12 dicembre 2013).

La Svizzera ha ratificato altre convenzioni sui diritti umani. La misura in cui la violazione di tali convenzioni può essere invocata dinanzi ai tribunali nazionali dipende dall'applicabilità diretta delle norme cui ci si appella. Il Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>51</sup> relativo ai diritti civili e politici tutela, ad esempio, i diritti dell'uomo classici agli articoli 6-27. Queste norme sono direttamente applicabili e il Tribunale federale le tratta allo stesso modo dei diritti della CEDU. In molti casi il Tribunale federale presume invece che gli obblighi internazionali derivanti dall'adesione ad altre

---

<sup>49</sup> RS 101

<sup>50</sup> RS 0.101

<sup>51</sup> RS 0.103.2

convenzioni internazionali siano in gran parte di natura programmatica, che il legislatore debba precisarle e attuarle e che in linea di massima non stabiliscano diritti invocabili direttamente in tribunale (cfr. infra, cap. 2).

Secondo l'articolo 165 della Costituzione<sup>52</sup>, in caso di necessità le leggi federali prive di base costituzionale possono essere dichiarate urgenti ed essere messe immediatamente in vigore. Tuttavia tali leggi devono essere accettate dal Popolo e dai Cantoni entro un anno dalla loro adozione in Parlamento. La disposizione mira a garantire un equilibrio tra la necessità di porre rapidamente in vigore una legge e quella di limitare la restrizione o l'ingerenza in tal modo arrecata ai diritti democratici, in particolar modo alle libertà fondamentali.

Tra il 2000 e il 2022, 40 leggi in totale sono state dichiarate urgenti in applicazione dell'articolo 165 della Costituzione, tra cui la legge federale del 12 dicembre 2014<sup>53</sup> che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate e la legge federale del 25 settembre 2020<sup>54</sup> sulle basi legali delle ordinanze del Consiglio federale volte a far fronte all'epidemia di COVID-19 (Legge COVID-19)<sup>55</sup>.

Infine va ricordato che dal 1974 ogni deroga alle libertà fondamentali deve essere conforme all'articolo 15 della CEDU<sup>56</sup> e, dal 1992, all'articolo 4 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>57</sup>. La Svizzera non ha per ora mai fatto uso della possibilità di deroga prevista da queste disposizioni.

#### *Inclusione degli strumenti internazionali relativi ai diritti umani*

La Svizzera fa parte degli Stati a tradizione monistica: pertanto un trattato internazionale ratificato dal Consiglio federale fa parte dell'ordinamento giuridico svizzero a partire

---

<sup>52</sup> RS 101

<sup>53</sup> RS 122

<sup>54</sup> RS 818.102

<sup>55</sup> Cancelleria federale (CaF), [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Diritti politici > Esercizio dei diritti politici > Compendio dei decreti e delle leggi federali urgenti

<sup>56</sup> RS 0.101

<sup>57</sup> RS 0.103.2

dalla data in cui entra in vigore nel nostro Paese, senza la necessità di trasporlo nell'ordinamento giuridico interno adottando una legge speciale. Questo principio è sancito da un lato dall'articolo 190 della Costituzione<sup>58</sup>, che prevede che il Tribunale federale applichi in tutti i casi le leggi federali e il diritto internazionale, e dall'altro dall'articolo 189 capoverso 1 lettera b della Costituzione<sup>59</sup>, secondo cui il Tribunale federale è competente anche per i ricorsi per violazione di un trattato internazionale.

Il Tribunale federale riconosce in linea di principio la preminenza del diritto internazionale, ammettendo tuttavia alcune eccezioni. Di regola il diritto internazionale prevale sulle leggi federali. Se tuttavia l'Assemblea federale ha scientemente adottato un testo contrario al diritto internazionale, si applica tale disposizione (ulteriore) («giurisprudenza Schubert»). I diritti umani garantiti dal diritto internazionale prevalgono però sistematicamente sulle leggi federali (cosiddetta «giurisprudenza PKK»<sup>60</sup>).

## **11. Competenze delle autorità giudiziarie, amministrative e di altra natura nell'ambito dei diritti umani**

### *Invocabilità diretta delle disposizioni degli strumenti relativi ai diritti umani dinanzi alle autorità giudiziarie nazionali*

Come già menzionato, sin dalla sua entrata in vigore un trattato internazionale accolto dal Parlamento esplica effetto non solo a livello internazionale, ma anche a livello interno, diventando così parte integrante dell'ordinamento giuridico svizzero. Inoltre, se sono direttamente applicabili (*self executing*), le disposizioni di un trattato internazionale possono essere direttamente invocate dai cittadini dinanzi a un tribunale e costituiscono la base per le decisioni delle autorità. Ciò presuppone che la disposizione di diritto internazionale invocata presenti un contenuto sufficientemente chiaro e

---

<sup>58</sup> RS 101

<sup>59</sup> RS 101

<sup>60</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 12 giugno 2015 in adempimento del postulato 13.3805, disponibile in tedesco e francese all'indirizzo <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2015/2015-06-12.html>

concreto per formare la base di una decisione. Le norme non direttamente applicabili devono essere precisate e concretizzate dal legislatore nazionale.

In ultima analisi, spetta al tribunale accertare se nella fattispecie una disposizione o un trattato siano direttamente applicabili.

### *Iniziative popolari*

In questi ultimi anni Popolo e Cantoni hanno a più riprese accettato iniziative popolari potenzialmente incompatibili con alcune disposizioni del diritto internazionale: l'iniziativa sull'internamento a vita per criminali sessuomani o violenti estremamente pericolosi e refrattari alla terapia (accettata l'8 febbraio 2004), l'iniziativa popolare contro l'edificazione di minareti (accettata il 29 novembre 2009) o l'iniziativa popolare per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (accettata il 28 novembre 2010).

Le suddette iniziative popolari hanno evidenziato un rapporto di tensione tra il diritto d'iniziativa e il diritto internazionale; la questione della relazione tra diritto internazionale e diritto nazionale ha così assunto ancora maggiore importanza nel dibattito politico. Tali controversie sono state talvolta accompagnate da critiche nei confronti della Corte europea dei diritti dell'uomo e di alcune sue sentenze. In adempimento di due mozioni, il Consiglio federale ha proposto misure concrete per migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali; le misure sono state tuttavia oggetto di critica in sede di consultazione, ragion per cui è stato ritenuto preferibile non dar loro seguito<sup>61</sup>. Una commissione parlamentare ha inoltre valutato la questione della necessità di adeguare le condizioni di validità delle iniziative popolari<sup>62</sup>. L'iniziativa popolare «Il diritto svizzero anziché giudici stranieri (Iniziativa per l'autodeterminazione)», depositata il 12 agosto 2016 e volta a sancire il primato del

---

<sup>61</sup> Cfr. il rapporto del Consiglio federale del 19 febbraio 2014 concernente lo stralcio delle mozioni 11.3468 e 11.3751 delle Commissioni delle istituzioni politiche «Misure tese a migliorare la compatibilità delle iniziative popolari con i diritti fondamentali»; FF **2014** 2115

<sup>62</sup> Cfr. il rapporto del 20 agosto 2015 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, Requisiti per la validità di iniziative popolari. Esame della necessità di una riforma. Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati, FF **2015** 5813.

diritto costituzionale svizzero rispetto al diritto internazionale, è stata respinta dal Popolo il 25 novembre 2018.

## 12. Possibilità di ricorso

La struttura federale comporta un intreccio complesso di competenze tra Confederazione e Cantoni. Benché la legislazione in materia di diritto civile e penale sia da molto tempo competenza della Confederazione, il diritto procedurale in materia civile e penale è essenzialmente disciplinato dai Cantoni. Fino alla fine del 2010, oltre a quelle a livello federale, vi era una procedura civile e penale in ognuno dei 26 Cantoni. Nel 2000 il Popolo e i Cantoni hanno conferito alla Confederazione la competenza legislativa per l'insieme del diritto procedurale civile e penale. Dal 1° gennaio 2011 sono entrati in vigore in modo unificato per tutta la Svizzera il Codice di procedura civile svizzero (CPC<sup>63</sup>), il Codice di procedura penale svizzero (CPP<sup>64</sup>) e la legge federale del 20 marzo 2009<sup>65</sup> di diritto processuale minorile (Procedura penale minorile, PPMin). Tuttavia i Cantoni restano competenti per l'organizzazione giudiziaria; ne consegue che l'organizzazione delle autorità di ricorso cantonali è caratterizzata ancora oggi da una certa diversità. In materia amministrativa ogni Cantone e anche la Confederazione dispongono di procedure proprie.

### *In materia penale*

Il diritto penale materiale è unificato essenzialmente nel Codice penale (CP<sup>66</sup>), che è stato oggetto di diverse revisioni.

Secondo il Codice di procedura penale svizzero (CPP<sup>67</sup>), le tappe principali della procedura penale in prima e seconda istanza sono:

---

<sup>63</sup> RS 272

<sup>64</sup> RS 312.0

<sup>65</sup> RS 312.1

<sup>66</sup> RS 311.0

<sup>67</sup> RS 312.0

- la procedura preliminare: avviata dalle indagini di polizia, rispettivamente dall’apertura dell’istruzione da parte del pubblico ministero. L’obiettivo è stabilire se sussistono sufficienti indizi di reato.
- la promozione dell’accusa, il decreto d’accusa o l’abbandono del procedimento: il pubblico ministero promuove l’accusa dinanzi al giudice competente se, alla luce delle risultanze dell’istruzione, ritiene di disporre di sufficienti indizi di reato e non può emanare un decreto d’accusa. A determinate condizioni il pubblico ministero può, per reati minori, chiudere la procedura emanando un decreto d’accusa. Se non ci sono gli estremi per un decreto di accusa o per una promozione dell’accusa, la procedura d’inchiesta è in linea di principio definitivamente abbandonata.
- La procedura principale: è condotta davanti al tribunale di prima istanza e si conclude con una sentenza.
- La procedura di ricorso: è possibile il ricorso o l’appello (da parte del condannato, dell’accusatore privato o del pubblico ministero) contro la sentenza.

Secondo la legge del 17 giugno 2005<sup>68</sup> sul Tribunale federale (LTF), quest’ultimo giudica i ricorsi in materia penale interposti contro le sentenze cantonali di ultima istanza e contro quelle del Tribunale penale federale. Soltanto la violazione del diritto federale può essere invocata dinanzi al Tribunale federale. Come per le questioni civili, il Tribunale federale non è in linea di principio chiamato a valutare i fatti. È possibile far valere nello stesso ricorso pretese civili che devono essere trattate nell’ambito di un processo penale.

La Corte penale del Tribunale penale federale a Bellinzona tratta in prima istanza reati di competenza federale (per esempio terrorismo, attacchi con materiali esplosivi, spionaggio, alto tradimento, riciclaggio di denaro, criminalità organizzata, criminalità economica). Le sue sentenze possono essere impugnate dinanzi alla Corte d’appello del Tribunale federale. Come nel caso delle procedure cantonali, due istanze (Corte penale e Corte d’appello del Tribunale penale federale) possono dunque esaminare i fatti nelle

---

<sup>68</sup> RS 173.110

procedure penali federali. Le sentenze emesse dalla Corte d'appello possono a loro volta essere oggetto di un ricorso in materia penale dinanzi al Tribunale federale. La prima Corte dei reclami penali del Tribunale penale federale è inoltre competente per i ricorsi contro azioni o omissioni procedurali dei procuratori federali nonché contro misure coercitive e per risolvere i conflitti in materia di foro. Le sue sentenze in merito alle misure coercitive possono essere oggetto di ricorso davanti al Tribunale federale. La seconda Corte dei reclami si pronuncia sui ricorsi nell'ambito dell'assistenza internazionale in materia penale. Contro le sue sentenze è previsto solo un rimedio giuridico limitato dinanzi al Tribunale federale.

I militari in servizio, gli agenti e gli impiegati della Confederazione e dei Cantoni, se i loro atti tangono la difesa nazionale, nonché i civili colpevoli di reati ai sensi del diritto internazionale nel contesto di un conflitto armato rientrano nel diritto e nella giurisdizione militari, nella misura in cui i loro atti siano sanzionati dal Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>69</sup> (CPM). Non si tratta di un diritto o di giurisdizioni d'eccezione (base legale formale nel CPM e nella procedura penale militare del 23 marzo 1979 PPM<sup>70</sup>) e del resto la procedura seguita assomiglia molto a quella usata dai tribunali di diritto comune. Numerose disposizioni penali sono identiche nel Codice penale ordinario e nel Codice penale militare, tra cui in particolare la norma penale contro la discriminazione razziale adottata nel 1994 (art. 261*bis* del CP<sup>71</sup> e art. 171*c* CPM<sup>72</sup>). Tuttavia le persone sottoposte al diritto penale militare possono essere trattate in giudizio nei tribunali civili per i reati non previsti dal Codice penale militare.

Dal 2007 il diritto penale per fanciulli e adolescenti è separato dal diritto penale degli adulti. La maturità o responsabilità penale inizia al 10° anno di età (art. 3 della legge federale del 20 giugno 2003<sup>73</sup> sul diritto penale minorile, Diritto penale minorile, DPMin). I fanciulli di meno di 10 anni che commettono un reato non sono dunque

---

<sup>69</sup> RS 321.0

<sup>70</sup> RS 322.1

<sup>71</sup> RS 311.0

<sup>72</sup> RS 321.0

<sup>73</sup> RS 311.1

punibili penalmente. Il diritto penale minorile è principalmente volto a proteggere ed educare i giovani. Per questo motivo la giurisdizione minorile pronuncia raramente una pena nel senso stretto del termine, ordinando piuttosto misure di tipo terapeutico o educativo. È possibile impugnare dinanzi al Tribunale federale la decisione di un'autorità cantonale di ultima istanza.

### *In materia civile*

Il diritto civile materiale è essenzialmente codificato nel Codice civile svizzero (CC<sup>74</sup>) e nel Codice delle obbligazioni (CO<sup>75</sup>); entrambi sono stati modificati e rivisti a più riprese e sono completati da numerose leggi speciali.

Nella procedura ordinaria, il soggetto giuridico che voglia far valere le sue pretese civili in Svizzera rivolge una domanda al competente tribunale di prima istanza. A parte alcune eccezioni, questa procedura è preceduta da un tentativo di conciliazione davanti a una pertinente autorità, al fine di comporre amichevolmente la controversia. La controparte formula una risposta alla domanda rivolta al tribunale. Se le circostanze lo giustificano, il tribunale può ordinare un secondo scambio di scritti o un'udienza istruttoria. Ognuna delle parti deve fornire la prova dei fatti da lei asseriti. Nell'udienza principale le parti presentano le loro conclusioni motivandole e il tribunale provvede alla raccolta delle prove. In seguito le parti hanno facoltà di esprimersi sulle risultanze probatorie e sul merito della lite. Dopo aver valutato le prove o quando la causa è matura per il giudizio, il tribunale conclude la procedura con una decisione di fondo o di irricevibilità.

A determinate condizioni, le decisioni del tribunale di prima istanza possono essere oggetto di un appello all'autorità cantonale superiore, che può rivalutare l'intera causa (applicazione del diritto e accertamento dei fatti). Finché non si è dato inizio all'appello, la decisione può anche essere oggetto di un ricorso dinanzi all'autorità cantonale superiore, che in tal caso si limita alla verifica dell'applicazione del diritto. Tuttavia, in caso di accertamento manifestamente errato i fatti possono essere rivalutati.

---

<sup>74</sup> RS 210

<sup>75</sup> RS 220

Conformemente agli articoli 72 e seguenti della legge sul Tribunale federale (LTF<sup>76</sup>), il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le sentenze dei tribunali cantonali di ultima istanza. Nelle cause di carattere pecuniario, nell'ambito di un ricorso in materia civile il Tribunale federale può controllare l'esecuzione del diritto federale nei casi in cui il valore litigioso è di almeno 30 000 franchi. Sono fatti salvi il diritto del lavoro e il diritto di locazione, per i quali il valore litigioso minimo è di 15 000 franchi. A prescindere dal valore litigioso minimo, l'accesso al Tribunale federale è sempre garantito nei casi di importanza giuridica fondamentale. Inoltre nell'ambito del ricorso in materia civile, il Tribunale federale può esaminare le sentenze di esecuzioni e fallimento e le sentenze di diritto pubblico legate direttamente al diritto civile.

#### *In materia amministrativa*

A livello cantonale è possibile interporre ricorso contro le decisioni amministrative dinanzi a un organo esecutivo, una commissione di ricorso indipendente o un tribunale amministrativo. Diversi Cantoni hanno integrato i loro tribunali amministrativi ai tribunali di seconda istanza.

Il Tribunale amministrativo federale ha sostituito le precedenti commissioni federali di ricorso e i servizi di ricorso dei Dipartimenti. Dal 2012 la sua sede è a San Gallo. Il Tribunale amministrativo federale tratta in prima istanza i ricorsi contro le decisioni dell'Amministrazione federale, per esempio quelle che riguardano l'assunzione degli impiegati della Confederazione, le imposte federali, le dogane, il mercato pubblico o l'agricoltura. Giudica inoltre i ricorsi interposti contro determinate decisioni dei governi cantonali, in particolare nel settore dell'assicurazione malattie. Infine, in tre specifici settori il Tribunale amministrativo federale giudica non su ricorso, bensì in prima istanza, ad esempio nel caso di controversie derivanti da contratti di diritto pubblico. In linea di massima le sentenze del Tribunale amministrativo federale possono essere oggetto di un ricorso al Tribunale federale. In alcuni ambiti giuridici, come il diritto in materia d'asilo o di assistenza amministrativa internazionale, il TAF decide in ultima istanza e quindi la decisione non è impugnabile dinanzi al Tribunale federale.

---

<sup>76</sup> RS 173.110

A livello cantonale, il soggetto giuridico che intende contestare una decisione dell'amministrazione o di un istituto di ricorso interno all'amministrazione presenta ricorso al tribunale amministrativo. Quest'ultimo giudica dopo aver ascoltato anche il punto di vista dell'amministrazione coinvolta. Se la controversia verte sull'esecuzione del diritto federale, in linea di principio il caso può essere deferito al Tribunale federale per mezzo di un ricorso in materia di diritto pubblico (art. 82 e segg. della legge sul tribunale federale, LTF<sup>77</sup>).

#### *Ricorso sussidiario in materia costituzionale*

Nel quadro dei ricorsi sottoposti, il Tribunale federale tratta anche le presunte violazioni dei diritti costituzionali dei cittadini. Qualora nessuno dei ricorsi ordinari sia ricevibile (ad esempio perché il valore litigioso è insufficiente) è possibile presentare ricorso sussidiario in materia costituzionale impugnando una sentenza cantonale per violazione dei diritti costituzionali (art. 133 e segg. LTF<sup>78</sup>).

### **13. Meccanismi internazionali di ricorso presentato da privati**

La Svizzera ha accettato numerosi meccanismi di ricorso e contribuisce attivamente a rafforzarli e svilupparli. In particolare, chi fa valere una violazione dei suoi diritti in Svizzera può, dopo aver esaurito tutte le vie di ricorso interne, rivolgersi al Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), al Comitato ONU per l'eliminazione della discriminazione nei confronti della donna (CEDAW), al Comitato contro la tortura (CAT), al Comitato ONU sulle sparizioni forzate (CED) o al Comitato per i diritti del fanciullo (CRC) (vedi sopra, cap. IV. B).

Sul piano regionale, la Svizzera è soggetta alla giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo, che ricopre un ruolo fondamentale nel sistema giudiziario svizzero. La prassi ivi sviluppata ha influito in modo determinante sulla giurisprudenza del Tribunale federale concernente i diritti fondamentali (che in parte e a lungo non erano scritti) e sull'elenco dei diritti fondamentali sanciti dall'attuale Costituzione (vedi sopra, cap. III. D1 e cap. IV. B).

---

<sup>77</sup> RS 173.110

<sup>78</sup> RS 173.110

## C. **Panoramica della promozione dei diritti umani su scala nazionale**

### **14. Istituzioni nazionali per la difesa e la promozione dei diritti umani**

In generale sono le autorità federali e cantonali e in particolare gli organi di polizia e giustizia a vegliare al rispetto e alla tutela dei diritti umani (cfr. art. 35 Cost.<sup>79</sup>).

Sul piano federale e cantonale esistono diverse unità amministrative con competenze in ambiti specifici della tutela dei diritti umani. A livello federale si possono in particolare menzionare:

- l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU);
- l'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD);
- il Servizio per la lotta al razzismo (SRL);
- altre unità simili dell'Amministrazione federale (soprattutto presso il Dipartimento federale degli esteri e il Dipartimento federale di giustizia e polizia) come pure di numerosi Cantoni.

A questi si aggiungono le commissioni extraparlamentari, soprattutto la Commissione federale della migrazione, la Commissione federale per le questioni femminili, la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù, la Commissione federale per le questioni familiari o la Commissione federale contro il razzismo. Queste commissioni sono istituite dal Consiglio federale, ma assumono a volte una funzione critica nei confronti del Governo poiché vi sono coinvolti attori della società civile e politici.

#### *Istituzione nazionale per i diritti umani (INDU)*

Nel 2011 la Svizzera ha lanciato un progetto pilota per un'istituzione nazionale per i diritti umani (INDU). Il progetto, a tempo determinato, è costituito da una rete universitaria – il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) – dalla quale la Confederazione acquista prestazioni pari a un milione di franchi all'anno. In

---

<sup>79</sup> RS 101

occasione della valutazione del progetto pilota nel 2015, la maggioranza degli interpellati si è detta favorevole alla creazione di un'istituzione permanente. Al fine di integrare le domande poste in occasione della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha chiesto ai competenti Dipartimenti di sottoporli diverse opzioni per la nuova istituzione. Il 13 dicembre 2019 il Consiglio federale ha approvato il progetto di creazione di un'INDU. Al contempo ha prolungato il mandato del CSDU fino a fine 2022. Il Parlamento ha trattato il progetto durante un anno e il 1° ottobre 2021 l'ha infine adottato con qualche modifica.

La Svizzera sostituirà dunque il CSDU con un'INDU permanente e istituita legalmente sotto forma di corporazione di diritto pubblico. Questo modello tiene debitamente conto dei risultati della consultazione pubblica del 2017 e dei principi di Parigi. Le disposizioni relative all'INDU sono integrate nella legge federale del 19 dicembre 2003<sup>80</sup> su misure di promozione civile della pace e di rafforzamento dei diritti dell'uomo. L'INDU avrà statuto indipendente, garantirà una rappresentanza pluralista delle forze sociali interessate e beneficerà di un aiuto finanziario della Confederazione. I Cantoni si assumeranno i costi infrastrutturali.

L'INDU sarà dotata di personalità giuridica propria e beneficerà dell'indipendenza richiesta. Ciò significa che potrà definire le sue attività nel quadro del suo mandato e reagire rapidamente agli sviluppi. La sua indipendenza le permetterà di cooperare con le autorità governative a tutti i livelli, le organizzazioni non governative, il settore privato, la ricerca e le organizzazioni internazionali al fine di sostenere le loro attività in materia di diritti umani.

L'INDU avrà un ampio mandato di promozione e tutela dei diritti umani. In base all'esperienza maturata con il progetto pilota, le mansioni dell'INDU sono definite come segue:

- Informazione e documentazione
- Ricerca
- Consulenza
- Promozione del dialogo e della cooperazione

---

<sup>80</sup> RS 193.9

- Educazione ai diritti umani e sensibilizzazione
- Scambi a livello internazionale

Non assumerà per contro compiti amministrativi e funzioni di mediazione e non tratterà casi individuali.

Un gruppo di lavoro preparerà la realizzazione dell'istituzione, prevista per l'inizio del 2023.

### *Difensore civico federale*

Molti Cantoni e molte città hanno creato un «difensore civico»<sup>81</sup>, eletto a livello parlamentare e indipendente dalle autorità. Ricopre una carica neutrale mediando tra cittadini e amministrazione.

Dagli anni 70 sono stati fatti diversi tentativi a livello federale per creare un Ufficio del difensore civico. Nell'estate 2002 il Consiglio federale ha riesaminato la questione, giungendo tuttavia alla conclusione che tutti i servizi amministrativi sono chiamati a tenere un comportamento rispettoso dei cittadini e che tale compito non può quindi essere delegato a un organo federale di mediazione. Nel 2003 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale ha ciononostante elaborato un progetto di legge per creare un Ufficio federale del difensore civico, volto in primo luogo a rafforzare la fiducia della popolazione nelle autorità federali. Il progetto prevedeva che tale organo, pur non disponendo di poteri decisionali, potesse condurre colloqui, formulare raccomandazioni e proposte di accordo amichevole. Nel 2004 la Commissione ha deciso di rinunciare al progetto.

Nel 2020 il Parlamento ha adottato una mozione che chiedeva di creare un ufficio del difensore civico dei diritti dell'infanzia. Il Consiglio federale è incaricato di sottoporre al Parlamento le basi giuridiche per l'istituzione di un difensore civico dei diritti dell'infanzia.

---

<sup>81</sup> Attualmente presente in sette Cantoni (FR, GE, BL, BS, ZH, VD, ZG) e sei città (Berna, Lucerna, Winterthur, Zurigo, San Gallo, Rapperswil-Jona)

## 15. Diffusione degli strumenti a tutela dei diritti umani

Sul sito web della Confederazione ([www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html](http://www.admin.ch/gov/it/pagina-iniziale.html)) sono disponibili in italiano, francese e tedesco le convenzioni delle Nazioni Unite sui diritti umani ratificate dalla Svizzera.

Alcuni accordi sono tradotti anche in romancio, la quarta lingua ufficiale, ad esempio la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>82</sup>.

Inoltre, il Dipartimento federale degli affari esteri ha pubblicato l'opuscolo «ABC dei diritti umani» che propone un breve excursus storico e riporta le principali basi legali di diritto internazionale sulla protezione dei diritti umani, sulle questioni di attualità e sull'impegno della Svizzera. È possibile scaricare gratuitamente l'opuscolo, volto a diffondere presso il pubblico le informazioni in merito ai diritti umani<sup>83</sup>.

Sul sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia sono pubblicate informazioni concernenti i diversi strumenti di tutela dei diritti umani e in particolare una scelta di decisioni e sentenze sulla Svizzera e altri Stati emanate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>84</sup>.

Quando il Consiglio federale decide di ratificare un accordo, invita le cerchie interessate - Cantoni, partiti, scuole universitarie, organizzazioni non governative ecc. - a partecipare alla consultazione. Su questa base decide in seguito se proporre al Parlamento di adottare l'accordo. In tal caso pubblica un messaggio destinato all'Assemblea federale che illustra la portata e le ripercussioni di un simile impegno. Questo messaggio è pubblicato nel Foglio federale, l'organo ufficiale di pubblicazione della Confederazione, ed è pertanto accessibile a tutti gli interessati. I dibattiti parlamentari sul progetto sono pubblicati e diffusi da stampa, radio e televisione. Il dibattito sulla ratifica di un accordo conduce spesso al dialogo nell'ambito di conferenze, giornate di studio, seminari organizzati da scuole universitarie o altri istituti.

---

<sup>82</sup> RS 0.107

<sup>83</sup> [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Documenti > Servizi e pubblicazioni > Pubblicazioni

<sup>84</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Stato & Cittadino > Diritti dell'uomo

## **16. Sensibilizzazione ai diritti umani per mezzo di programmi educativi e della diffusione di informazioni con il sostegno delle autorità pubbliche**

La CEDU è attiva anche nell'ambito della formazione continua e della sensibilizzazione sui diritti umani, ad esempio per mezzo di seminari e pubblicazioni rivolte soprattutto ad autorità e organizzazioni, ma anche al pubblico.

Nell'ambito dei diritti umani e della lotta contro il razzismo, la Confederazione sostiene la fondazione Éducation 21, che produce e diffonde nelle scuole mezzi d'insegnamento e materiale pedagogico specifici per i diversi piani di studio e organizza la formazione continua in materia per gli insegnanti. D'altronde ci sono diverse istituzioni attive in questo ambito, come il Centro per l'educazione ai diritti dell'uomo dell'Alta scuola pedagogica della Svizzera centrale di Lucerna, incaricato di diffondere principi ed esperienze concrete dell'educazione ai diritti umani nelle scuole e tra gli insegnanti; un ulteriore esempio è l'Università di Ginevra, che dispone di un dipartimento dedicato ai diritti del fanciullo.

Nei Cantoni, la politica in materia d'infanzia e gioventù è subordinata ai più svariati dipartimenti (istruzione pubblica, formazione, giustizia, affari sociali, sanità, economia, ecc.). La Conferenza per la politica dell'infanzia e della gioventù è una conferenza tecnica della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS). Responsabile del coordinamento intercantonale, fornisce consulenza e informazioni impegnandosi per l'attuazione dei diritti del fanciullo e per lo sviluppo della politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera (protezione, promozione, partecipazione). La CDAS e i Cantoni collaborano pure con le ONG attive in materia di politica dell'infanzia e della gioventù.

Mediante la legge del 30 settembre 2011<sup>85</sup> sulla promozione delle attività giovanili extrascolastiche (LPAG), il Governo svizzero promuove le attività extrascolastiche innovative e aperte a tutti i fanciulli e giovani, aiuta i Cantoni a sviluppare la loro politica dell'infanzia e della gioventù e potenzia lo scambio di informazioni e di esperienze nonché la collaborazione tra i diversi attori.

---

<sup>85</sup> RS 446.1

L'UFAS coordina l'attuazione in Svizzera della Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>86</sup>. Con il credito «Diritti del fanciullo» (circa 190 000 franchi per anno) e tramite l'ordinanza sui provvedimenti per la protezione dei fanciulli e dei giovani e il rafforzamento dei diritti del fanciullo, concede aiuti finanziari a organizzazioni private (ad es. la Rete svizzera diritti del bambino) che lavorano a livello nazionale o di una regione linguistica per diffondere informazioni sui diritti del fanciullo.

La collaborazione tra Cantoni e Confederazione si è intensificata grazie alla LPAG e alla creazione della Conferenza per la politica dell'infanzia e della gioventù. L'UFAS e la CDAS hanno allestito una piattaforma elettronica consacrata alla politica dell'infanzia e della gioventù in Svizzera. Questa piattaforma mira innanzitutto ad agevolare la collaborazione tra gli attori e a favorire lo scambio di informazioni. Presenta in particolare le basi legali e le prestazioni offerte, nonché i progetti e i programmi d'interesse condotti a livello nazionale e cantonale o in determinate città.

D'altra parte la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG) fornisce consulenza al Governo svizzero in materia di politica dell'infanzia e della gioventù per quanto riguarda questioni di protezione, incoraggiamento e partecipazione dei bambini. Osserva la situazione dei bambini e dei giovani, esamina i pertinenti progetti di legge, propone misure e sensibilizza l'opinione pubblica in merito alle loro esigenze e ai loro diritti.

Nella lotta contro la discriminazione, l'informazione e la sensibilizzazione del pubblico è un obiettivo importante dei programmi cantionali d'integrazione (PIC). Per lottare contro la discriminazione, nell'ambito della consulenza la Confederazione e i Cantoni hanno definito principalmente gli obiettivi seguenti:

- informare la popolazione sulla particolare situazione degli stranieri, sugli obiettivi e sui principi di base della politica d'integrazione nonché sulla promozione di quest'ultima;
- informare le istituzioni delle strutture ordinarie e le cerchie interessate, che diffondono consigli sulla lotta contro la discriminazione;
- le vittime di discriminazione a causa della loro origine o razza beneficiano di consulenza e sostegno competenti.

---

<sup>86</sup> RS 0.107

Nel quadro del Piano d'azione nazionale su imprese e diritti umani 2022-2023 è condotta una campagna di sensibilizzazione con associazioni economiche e settoriali nonché con camere di commercio.

L'Amministrazione federale ha incaricato dei consulenti esperti in diligenza ragionevole in materia di diritti umani di organizzare delle sessioni di formazione continua sulla diligenza ragionevole in materia di diritti umani nel quadro delle attività economiche. Queste manifestazioni sono adeguate alle esigenze dei partecipanti (PMI, imprese di grandi dimensioni, settori a rischio, gruppi target, ecc.).

### **17. Ruolo della società civile / Organizzazioni non governative (ONG)**

La società civile e le ONG, molte delle quali ricevono un aiuto finanziario o un sostegno ai loro progetti dalla Confederazione, ricoprono un ruolo fondamentale nel rafforzare i diritti umani.

Le ONG osservano in modo critico e mettono in discussione le attività delle autorità, stilano rapporti alternativi per i comitati, si occupano della diffusione dei rapporti statali e delle osservazioni conclusive, le commentano e contattano le autorità coinvolte per una migliore applicazione delle raccomandazioni. Inoltre forniscono un contributo importante sensibilizzando la popolazione attraverso pubblicazioni, seminari e attività e occupandosi anche di diffondere le convenzioni sia in Svizzera sia all'estero.

La popolazione civile, rappresentata in diverse organizzazioni, collabora strettamente con le ONG per rafforzare i diritti umani. Fornisce ad esempio un contributo essenziale in occasione di diverse e numerose votazioni popolari mobilitando gli aventi diritto di voto.

### **18. Assegnazione di crediti ed evoluzione in materia**

In Svizzera i diritti umani sono sistematicamente presi in considerazione in tutti i settori dell'amministrazione pubblica. Non è prevista una voce di bilancio specifica, ma il loro finanziamento è inserito in numerose rubriche del bilancio nazionale come l'istruzione, la sanità e le cure, la protezione sociale e l'amministrazione dei tribunali.

## 19. Cooperazione e assistenza nell'ambito dello sviluppo

L'articolo 54 capoverso 4 della Costituzione federale<sup>87</sup> sancisce che la promozione della pace e del rispetto dei diritti umani è uno degli obiettivi della politica estera della Svizzera e assume pertanto un'importanza fondamentale.

Nell'ambito del suo mandato umanitario, la cooperazione svizzera allo sviluppo ha come obiettivo la promozione del rispetto e della tutela dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Inoltre, nei Paesi e nelle regioni prioritari la cooperazione allo sviluppo contribuisce a rafforzare i diritti umani. La considerazione dei diritti umani è, soprattutto in situazioni fragili, un obiettivo esplicito della Svizzera per contribuire alla prevenzione della violenza. Ogni quattro anni il Parlamento rinnova e approva i corrispondenti crediti quadro.

Nel febbraio 2016 il Dipartimento federale degli affari esteri ha adottato la «Strategia dei diritti dell'uomo 2016-2019». Questa strategia ha costituito un primo quadro di riferimento specifico per l'impegno internazionale della Svizzera nell'ambito dei diritti umani e ne ha enunciato i principi e gli obiettivi. Si fondava sui valori e le opportunità specifiche alla Svizzera come il dialogo, la ricerca del consenso, la tutela delle minoranze, la solidarietà o la tradizione umanitaria, i buoni uffici e la mediazione. Nel 2021 il DFAE ha pubblicato le «Linee guida sui diritti umani 2021-2024», che definiscono principi chiari e campi d'azione concreti al fine di migliorare l'efficacia e la coerenza dell'impegno svizzero a favore della promozione dei diritti umani all'estero.

Nel 2004 il Parlamento ha emanato per la prima volta una legge volta ad attuare misure civili concrete per promuovere la pace e per rafforzare i diritti umani. Ha in particolare approvato il primo credito quadro, che deve riconfermare ogni quattro anni. L'ultimo credito quadro è ammontato a 258 milioni di franchi per il periodo 2021-2024. Il messaggio del Consiglio federale del 19 febbraio 2020<sup>2</sup> sulla cooperazione internazionale 2021-2024 permette di garantire il rispetto dei diritti umani nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e degli aiuti umanitari nonché in generale nella politica estera della Svizzera.

---

<sup>87</sup> RS 101

Le nuove «Linee guida sui diritti umani 2021-2024» del DFAE sostituiscono la «Strategia dei diritti dell'uomo 2016-2019» e definiscono principi chiari e campi d'azione concreti al fine di migliorare l'efficacia e la coerenza dell'impegno svizzero a favore della promozione dei diritti umani all'estero. La Svizzera presta particolare attenzione alle questioni della libertà d'espressione, della pena di morte, della tortura e delle minoranze.

Negli ultimi anni la Svizzera ha contribuito attivamente all'elaborazione dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile e alla definizione dei pertinenti obiettivi. A tal fine si è basata sui principi del rispetto dei diritti umani, del rispetto dei limiti del pianeta, dell'inclusione e dell'uguaglianza sociale, dell'universalità nonché della coerenza politica. L'obiettivo numero 16 per una società pacifica e non violenta pone al centro di una cooperazione allo sviluppo attenta ai diversi contesti e conflitti l'accesso alla giustizia e un operato governativo responsabile, confermando in tal modo gli obiettivi svizzeri di consolidamento della pace e di potenziamento dello Stato descritti nel «Nuovo accordo per l'impegno negli Stati fragili» («New Deal for Engagement in Fragile States» [OCSE DAC /INCAF]). La Svizzera si è tra l'altro impegnata in modo particolare per la sicurezza idrica, per il lavoro dignitoso e per la parità tra uomo e donna.

#### **D. Processo di stesura dei rapporti nazionali**

In collaborazione con le pertinenti autorità federali e cantonali, l'Amministrazione federale stila i rapporti periodici per gli organi di controllo delle convenzioni sui diritti umani. Numerosi uffici federali sono incaricati dell'elaborazione dei rapporti: la Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (CERD), l'Ufficio federale di giustizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia (CAT e CCPR), l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (CEDAW), l'Ufficio federale delle pari opportunità delle persone con disabilità (CDPD), l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali del Dipartimento federale dell'interno (CRC) e la Segreteria di Stato dell'economia del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (CESCR). La competenza per la redazione dei rapporti non è stabilita in modo definitivo e può essere modificata previo accordo con le unità federali coinvolte; è stata infatti parzialmente modificata nell'ultimo ciclo di rapporti.

All'inizio dell'allestimento di un rapporto periodico vengono consultate le unità amministrative federali interessate. Il Consiglio federale invita anche i Cantoni e i Comuni a esprimersi su argomenti di loro competenza dando loro la possibilità di pronunciarsi sulla bozza di rapporto, sottoponendo loro un questionario o aggiungendo le informazioni relative alla situazione negli ambiti in questione. Prima che il rapporto sia sottoposto all'approvazione del Consiglio federale ha luogo una procedura formale di consultazione a livello federale.

Le versioni ufficiali inglesi e francesi delle osservazioni finali delle autorità internazionali in merito ai rapporti statali svizzeri sono tradotte in tedesco e in italiano, sottoposte al Consiglio federale e pubblicate. La pubblicazione permette all'opinione pubblica di farsi un'idea della situazione, dello sviluppo e delle problematiche nell'ambito della tutela dei diritti umani in Svizzera.

Le osservazioni conclusive dei vari comitati sono mandate ai servizi federali che hanno partecipato alla consultazione degli uffici, ai Cantoni e agli organi competenti, al fine di mettere in atto le raccomandazioni. I Cantoni mandano a loro volta le raccomandazioni alle autorità cantonali competenti, ai Comuni e talvolta anche ai tribunali cantonali. Il servizio o ufficio federale responsabile per una raccomandazione decide in merito alle misure da adottare per attuare le raccomandazioni a livello federale.

Da dicembre 2016, il gruppo interdipartimentale «Politica internazionale dei diritti dell'uomo (KIM)», nel quale sono rappresentate le unità dell'Amministrazione federale che si occupano della tutela internazionale dei diritti umani come pure i Cantoni e le commissioni extraparlamentari interessate, garantisce il coordinamento delle procedure inerenti alla stesura dei rapporti statali della Svizzera. Si tratta di un tema costante dell'ordine del giorno di tutte le riunioni del KIM, coordinate dal DFAE.

#### **IV. Informazioni sul divieto di discriminazione e l'uguaglianza nonché i rimedi giuridici efficaci**

##### **A. Organizzazione degli sforzi del Governo per promuovere l'uguaglianza e prevenire la discriminazione**

La dignità e l'uguaglianza sono i primi diritti nell'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione (art. 7-34 Cost.<sup>88</sup>). I principi costituzionali dell'uguaglianza dinnanzi alla legge e del divieto di discriminazione (art. 8 Cost.<sup>89</sup>) sono concretizzati da diverse leggi federali, tra le quali ad esempio la legge federale del 24 marzo 1995<sup>90</sup> sulla parità dei sessi (LPar), la legge del 13 dicembre 2002<sup>91</sup> sui disabili (LDis) e la legge del 18 giugno 2004<sup>92</sup> sull'unione domestica registrata (LUD). Seppure la Svizzera non disponga di una legislazione globale per lottare contro i diversi tipi di discriminazione a livello federale, ciò non è dovuto a una lacuna di fondo, quanto piuttosto alla specificità dell'ordinamento giuridico svizzero, caratterizzato da lato dalla sua adesione alla tradizione monistica e dall'altra dal federalismo, che definisce la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Ciò significa concretamente che le disposizioni della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965<sup>93</sup> sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale sono di portata generale e influiscono sull'insieme dell'ordinamento giuridico. Appena la Convenzione è stata ratificata ed è entrata in vigore in Svizzera, il Tribunale federale ha iniziato a farvi riferimento nella sua giurisprudenza.

Negli ultimi anni la tutela dei diritti umani in generale e il divieto di discriminazione razziale in particolare hanno goduto di un'attenzione ancora maggiore. Questa

---

<sup>88</sup> RS 101

<sup>89</sup> RS 101

<sup>90</sup> RS 151.1

<sup>91</sup> RS 151.3

<sup>92</sup> RS 211.231

<sup>93</sup> RS 0.104

evoluzione si riflette chiaramente nella nuova Costituzione, accolta da Popolo e Cantoni il 18 aprile 1999 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2000<sup>94</sup>. Oltre a garantire quelli più essenziali, come il diritto alla vita e alla libertà personale, l'elenco dei diritti fondamentali prevede anche, con l'articolo 7 (rispetto della dignità umana) e 8 (divieto generale di ogni tipo di discriminazione), basi costituzionali fondamentali nella prospettiva della lotta contro il razzismo. In virtù dell'articolo 35 capoverso 3 della Costituzione<sup>95</sup>, le autorità provvedono affinché i diritti fondamentali, per quanto vi si prestino, siano attuati anche nelle relazioni tra privati.

Nell'intento di provvedere all'applicazione delle convenzioni su scala federale, il Governo svizzero ha adottato una strategia per codificare in modo coerente tutti i divieti di discriminazione applicabili in ambiti specifici. Le autorità federali ritengono che l'approccio per settore garantisca una maggiore protezione dalle diverse forme di discriminazione nei confronti delle differenti categorie di persone. La LPar, la LDis (cfr. pag. 66) o l'articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale<sup>96</sup> sulla discriminazione razziale, che si dimostrata efficace nella prassi, proteggono da forme specifiche di discriminazione, dando in tal modo la risposta istituzionale più appropriata a casi concreti. Il Consiglio federale tiene d'occhio gli eventuali sviluppi e se del caso propone migliorie. Dà la priorità agli strumenti sviluppati e concordati dalle parti sociali sulla base di una collaborazione liberamente convenuta in precedenza, rimanendo tuttavia disposto ad adottare, se necessario, altre disposizioni legali vincolanti.

Il 14 dicembre 2018, il Parlamento ha esteso il campo d'applicazione delle norme antirazzismo del CP (art. 261<sup>bis</sup>) e del CPM (art. 171c) alle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale. Le disposizioni adeguate sono entrate in vigore il 1° luglio 2020.

Il 18 dicembre 2020 il Parlamento ha adottato la revisione del CC che consentiva il matrimonio alle coppie del medesimo sesso. Questa normativa è stata oggetto di un referendum. Con la votazione del 26 settembre 2021 il Popolo svizzero ha accettato la

---

<sup>94</sup> RS 101

<sup>95</sup> RS 101

<sup>96</sup> RS 311.0

revisione. Il 18 dicembre 2020 il Parlamento ha inoltre adottato la revisione del CC che permette di modificare l'iscrizione del sesso e del nome nel registro dello stato civile mediante una dichiarazione dinanzi all'ufficiale dello stato civile. Le due normative rivedute sono entrate in vigore il 1° luglio 2022.

Per quanto riguarda la lotta alla discriminazione fondata sulle differenze di genere, nel 2021 la Svizzera ha celebrato i 50 anni della concessione del diritto di voto a livello federale alle donne, i 40 anni dell'articolo costituzionale sull'uguaglianza e i 25 anni della legge federale sulla parità dei sessi (LPar<sup>97</sup>). Quest'ultima mira a un'effettiva promozione della parità tra donne e uomini sul posto di lavoro e si applica ai rapporti di lavoro disciplinati dal Codice delle obbligazioni e dal diritto pubblico federale, cantonale e comunale (art. 1 e 2 LPar). Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 LPar, nei rapporti di lavoro, uomini e donne non devono essere pregiudicati né direttamente né indirettamente a causa del loro sesso. Ciò concretizza soprattutto il diritto invocabile in giudizio di ricevere salario uguale per un lavoro di uguale valore sancito dall'articolo 8 capoverso 3 della Costituzione<sup>98</sup>. La LPar riveduta è entrata in vigore il 1° luglio 2020 (art. 13a-13i LPar). Da allora, i datori di lavoro che occupano almeno 100 lavoratori sono tenuti a eseguire un'analisi della parità salariale, a farla verificare da un organo indipendente e a informare i loro collaboratori e gli azionisti sul suo risultato.

Il Consiglio federale ha pure varato misure e sviluppato strumenti per promuovere l'effettiva parità salariale tra donna e uomo. A titolo di esempio si può menzionare Logib, uno strumento che permette alle aziende di controllare le loro pratiche salariali (autoanalisi). Dal giugno 2021 le organizzazioni e le imprese di piccole dimensioni dispongono parimenti di uno strumento gratuito d'analisi della parità salariale. La Confederazione ha infatti sviluppato Logib modulo 2, che consente alle imprese con meno di 50 collaboratori di analizzare in autonomia e agevolmente la loro prassi salariale. La Confederazione fornisce in tal modo a tutti i datori di lavoro svizzeri la

---

<sup>97</sup> RS 151.1

<sup>98</sup> RS 101

base necessaria per concretizzare il principio «salario uguale per lavoro di uguale valore» sancito dalla Costituzione.

Inoltre, il Consiglio federale mira a una rappresentanza equa dei sessi in seno agli organi direttivi supremi delle imprese e degli stabilimenti legati alla Confederazione. Da gennaio 2021, il tasso auspicato in materia di rappresentanza dei sessi è del 40 per cento (contro il 30 % precedente). Le imprese interessate sono tenute a soddisfare questa esigenza minima entro la fine del 2023 al più tardi. Parimenti, dal gennaio 2021 le imprese quotate in borsa devono contare il 30 per cento di donne nei loro consigli d'amministrazione e il 20 per cento nei loro organi direttivi (revisione del diritto della società anonima).

I poteri pubblici, d'altronde, devono fungere da esempio in materia di promozione della parità professionale e della lotta contro qualsiasi forma di discriminazione. Nel 2016 è stata quindi lanciata la Carta per la parità salariale nel settore pubblico. Sottoscrivendola, le autorità sostengono l'attuazione della parità salariale nel loro campo d'influenza, in veste di datori di lavoro nel quadro dei bandi di concorso pubblici o in veste di organi che attribuiscono i sussidi. La Confederazione, i Cantoni, i Comuni e le città nonché le imprese parapubbliche partecipano all'attuazione della Carta. Per le prestazioni che devono essere fornite in Svizzera, la Confederazione aggiudica la commessa soltanto a offerenti che osservano le disposizioni sulla parità salariale tra uomo e donna (art. 12 cpv. 1 della legge federale del 21 giugno 2019<sup>99</sup> sugli appalti pubblici (LAPub). A tal scopo, secondo l'articolo 4 capoverso 1 dell'ordinanza del 12 febbraio 2020<sup>100</sup> sugli appalti pubblici (LAPub) può delegare l'esecuzione dei controlli della parità salariale segnatamente all'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU).

Nell'aprile 2021 il Consiglio federale ha adottato la Strategia Parità 2030<sup>101</sup>. Questa prima strategia nazionale della Confederazione che mira a promuovere in modo specifico la parità tra donne e uomini verte su quattro campi d'azione: vita professionale e pubblica, conciliabilità e famiglia, violenza di genere e discriminazione. Essa permette

---

<sup>99</sup> RS 172.056.1

<sup>100</sup> RS 172.056.11

<sup>101</sup> <https://www.parita2030.ch/it/>

pure di potenziare la collaborazione con tutti i partner interessati dalle questioni della parità, in particolare i Cantoni e i Comuni. È integrata da un piano d'azione contenente misure dettagliate a tutti i livelli dello Stato federale, uno strumento dinamico regolarmente aggiornato, in linea di massima a ritmo semestrale. Allo scopo di conseguire gli obiettivi della strategia saranno inoltre aggiunte man mano nuove misure. Entro la fine del 2025 verrà stilato un bilancio intermedio che permetterà di valutare lo stato dell'attuazione della Strategia Parità 2030 e se del caso di adeguarla.

Le autorità federali analizzano regolarmente la situazione in materia di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica e, qualora necessario, adottano nuove misure. Dal 1° aprile 2004 sono considerati reati perseguibili d'ufficio le lesioni semplici (art. 123 n. 2 cpv. 3-5 CP<sup>102</sup>), le vie di fatto ripetute (art. 126 cpv. 2 lett. b, b<sup>bis</sup> e c CP), la minaccia (art. 180 cpv. 2 CP) nonché la coazione sessuale (art. 189 CP) e la violenza carnale (art. 190 CP) nel matrimonio e nell'unione domestica registrata. Il 1° luglio 2020 sono entrate in vigore modifiche del CC e del CP volte a migliorare la tutela delle vittime di violenza domestica e di atti persecutori (stalking). Da allora la decisione di sospendere un procedimento non dipende più dalla volontà della vittima ma spetta all'autorità penale. Dal° gennaio 2022 esiste la possibilità di sorvegliare mediante un braccialetto elettronico il rispetto dei divieti di avvicinarsi e di contatto. Sono stati altresì presi provvedimenti per la lotta contro i matrimoni forzati e in seguito all'entrata in vigore, il 1° luglio 2013, della nuova legge federale contro i matrimoni forzati, questi ultimi sono stati inseriti come reati nel Codice penale (art. 181a CP<sup>103</sup>). Inoltre, il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha lanciato un programma federale contro i matrimoni forzati (2013-2017). Infine, il 1° aprile 2018 è entrata in vigore per la Svizzera la Convenzione del Consiglio d'Europa<sup>104</sup> sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). La sezione «Violenza» dell'UFU è stata designata come organo nazionale ufficiale responsabile del coordinamento, dell'attuazione, del controllo e della valutazione delle politiche e delle altre misure destinata a prevenire e combattere qualsiasi forma di

---

<sup>102</sup> RS 311.0

<sup>103</sup> RS 311.0

<sup>104</sup> RS 0.311.35

violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul. Nel giugno 2021 la Svizzera ha presentato il suo primo rapporto statale sull'applicazione della Convenzione di Istanbul. Il rapporto serve da punto di partenza per il monitoraggio del gruppo di esperti ed esperte indipendenti GREVIO, che ha visitato la Svizzera nel febbraio 2022. Nel giugno del medesimo anno il Consiglio federale ha adottato il piano d'azione nazionale 2022-2026 per l'attuazione della Convenzione d'Istanbul, volto a ridurre la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica nonché a incrementare la sicurezza individuale della popolazione mediante misure concrete. Il piano d'azione sarà implementato a tutti i livelli istituzionali e comprende misure elaborate da Confederazione, Cantoni e Comuni. È incentrato su tre ambiti prioritari: l'informazione e la sensibilizzazione della popolazione, la formazione di base e continua degli specialisti e dei volontari, nonché la prevenzione e la lotta contro la violenza sessuale e sessista.

Dal 1° gennaio 2021, conformemente all'ordinanza del 13 novembre 2019<sup>105</sup> contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, la Confederazione concede aiuti finanziari per progetti e organizzazioni che conducono attività regolari nell'ambito della prevenzione e della lotta contro questo tipo di violenza.

Dal 1° luglio 2012 il Codice penale reca un nuovo articolo (art. 124 CP) volto a porre fine ai problemi di definizione e di prova per lottare contro le mutilazioni genitali femminili. Anche se la mutilazione genitale femminile era già punibile come lesione grave ai sensi del Codice penale, ora tuttavia è oggetto di una disposizione specifica che si applica pure nel caso in cui il reato venga commesso all'estero e anche se non è perseguibile per legge nello Stato in cui è stato commesso. La Confederazione ha promosso l'istituzione di una «rete contro le mutilazioni genitali femminili» e sostiene le attività d'informazione, sensibilizzazione, prevenzione e consulenza di questa rete.

Grazie alla ratifica del Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999<sup>106</sup> alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna nel settembre 2008 sono ora possibili le comunicazioni individuali nei confronti della Svizzera (cfr. qui di seguito, IV. B.).

---

<sup>105</sup> RS 311.039.7

<sup>106</sup> RS 0.108.1

Nel novembre 2020 la Svizzera ha pubblicato il suo sesto rapporto sulla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Vi stila un bilancio globalmente positivo: una prima strategia nazionale in materia di parità tra donne e uomini è in elaborazione e a livello legislativo sono state adottate diverse misure volte a promuovere tale parità. Il rapporto evidenzia pure le sfide rimanenti quali le disparità nella vita professionale e il problema della violenza nei riguardi delle donne.

In Svizzera la giustizia difende i disabili dall'ineguaglianza e dalla discriminazione. Da quando è entrata in vigore nel 2004, la legge federale del 13 dicembre 2002<sup>107</sup> sull'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili (Legge sui disabili, LDis) ha permesso o contribuito a realizzare importanti progressi per eliminare le ineguaglianze che colpiscono i disabili. Questi passi avanti sono particolarmente evidenti nell'edilizia, nei trasporti pubblici e nei servizi. L'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità, in qualità di centro di competenze della Confederazione, si occupa soprattutto di accompagnare l'attuazione della legislazione sull'uguaglianza dei disabili, fornisce consulenza ai servizi dell'Amministrazione federale («disability mainstreaming») e conduce progetti innovativi volti a migliorare la situazione delle persone in questione. Il 15 aprile 2014 la Svizzera ha aderito alla Convenzione dell'ONU del 13 dicembre 2006<sup>108</sup> sui diritti delle persone con disabilità (CDPD). Nel 2022 la Svizzera ha presentato il suo rapporto iniziale al Comitato dei diritti delle persone con disabilità, che l'ha esaminato e ha formulato delle raccomandazioni. Aderendo alla Convenzione e attuando le suddette raccomandazioni, la Svizzera ha ribadito la volontà di fare tutto ciò che è in suo potere per promuovere la parità dei disabili, consolidando l'impegno preso venti anni fa con l'entrata in vigore della legge sui disabili<sup>109</sup>.

Tutta l'amministrazione si occupa trasversalmente della lotta contro la discriminazione razziale. La Confederazione si impegna per la prevenzione e sensibilizzazione costante e a lungo termine contro il razzismo e la xenofobia. In Svizzera, la politica generale in

---

<sup>107</sup> RS 151.3

<sup>108</sup> RS 0.109

<sup>109</sup> RS 151.3

materia di lotta contro la discriminazione razziale ruota attorno ai seguenti assi: (1) protezione legale; (2) radicamento e promozione della protezione contro la discriminazione razziale a livello cantonale e comunale nel quadro dei PIC; (3) protezione delle minoranze e dei migranti; (4) apertura istituzionale e «mainstreaming»; (5) promozione di iniziative della popolazione, attualmente incentrate sul discorso dell'odio razzista in rete. Il Servizio per la lotta al razzismo (SLR) promuove e coordina le attività di prevenzione del razzismo a livello federale. Può sostenere finanziariamente progetti di formazione, sensibilizzazione e prevenzione nell'ambito del razzismo, dell'antisemitismo, della xenofobia e del dialogo interetnico. La Svizzera si è unita al consenso espresso nel documento finale della Conferenza di esame di Durban tenutasi a Ginevra nel 2009. In Svizzera, il summenzionato articolo 261<sup>bis</sup> del Codice penale<sup>110</sup> punisce l'istigazione all'odio o alla discriminazione a causa dell'appartenenza razziale, etnica o religiosa.

Per ulteriori informazioni sull'impegno svizzero nella lotta contro la discriminazione in diversi ambiti si rinvia ai recenti rapporti della Svizzera per il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) del 25 novembre 2020 (CEDAW/C/CHE/6, trasmesso il 3 dicembre 2020), per il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) del 30 novembre 2018 (CERD/C/CHE/10-12, trasmesso il 3 dicembre 2018) e per il Comitato per i diritti delle persone con disabilità (CDPD) (adottato dal Consiglio federale nel giugno 2016). Inoltre, ogni due anni il SLR pubblica un rapporto sulla discriminazione razzista in Svizzera con una panoramica sui dati e sulle misure nei singoli ambiti.

Nel quadro di un postulato parlamentare il Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU) è stato incaricato di condurre uno studio sull'accesso alla giustizia in casi di discriminazione in Svizzera. Secondo le conclusioni di questo studio, il diritto svizzero contro la discriminazione presenta, oltre a numerosi pregi, anche diversi difetti e lacune. Secondo il CSDU il punto forte del diritto svizzero in materia di discriminazione risiede nel divieto alla discriminazione inserito nella Costituzione e nell'esistenza di leggi, quali la legge sulla parità dei sessi e la legge sui disabili, che tengono conto delle particolarità delle diverse forme di discriminazione. Lo studio ha

---

<sup>110</sup> RS 311.0

altresì constatato che le organizzazioni e i consultori si identificano con queste leggi speciali e dispongono di conoscenze precise in questo settore. Le carenze constatate nel diritto svizzero contro la discriminazione divergono a seconda dell'ambito e sono sia di tipo materiale che procedurale.

Il CSDU dichiara esplicitamente nel suo studio che non raccomanda di creare una legge generale contro la discriminazione che riunisca tutti gli ambiti della discriminazione sostituendo le attuali leggi speciali. Lo studio mostra che i problemi nei diversi ambiti della discriminazione sono di molteplice natura e pertanto sarebbe difficile creare norme adatte a tutti gli ambiti. Una legge generale contro la discriminazione potrebbe mettere in discussione i risultati già ottenuti e indebolire le pratiche affermate (monitoraggio, consulenza e sostegno). Inoltre lo studio del CSDU si è occupato di diversi temi concreti e ha formulato raccomandazioni nel campo della parità di genere, delle persone LGBTI, del razzismo e delle pari opportunità delle persone con disabilità.

Il sondaggio condotto dal CSDU presso l'ordine degli avvocati e i tribunali conferma l'attuale punto di vista del Consiglio federale: le basi materiali esistenti per una tutela contro la discriminazione sono in linea di massima adeguate e sufficienti, soprattutto nel campo del diritto pubblico. Nel diritto privato sembrano invece esserci ancora delle lacune.

Il Governo svizzero si è mostrato disposto in particolare a esaminare approfonditamente le raccomandazioni della CSDU in merito al rafforzamento della tutela dalla discriminazione in determinati ambiti, all'estensione del campo d'applicazione dell'azione collettiva, alla diminuzione dei costi procedurali nella procedura civile, alla sensibilizzazione, al rilevamento dei dati rilevanti per accertare la discriminazione e alla parità di trattamento dei disabili e delle persone LGBTI (cfr. Diritto in materia di protezione dalla discriminazione, rapporto del Consiglio federale del 25 maggio 2016 in adempimento del postulato Naef 12.3543 del 14 giugno 2012).

Il 29 giugno 2016 il Consiglio federale si è dichiarato favorevole alla creazione di un'INDU (Istituzione nazionale per i diritti umani). Il 13 dicembre 2019 ha adottato il pertinente messaggio e il 1° ottobre 2021 il Parlamento ha approvato in votazione finale la legge concernente la creazione di un'INDU.

Nel maggio 2022 è stato istituito un gruppo di lavoro incaricato dei lavori preparatori necessari alla creazione di un'INDU. Il gruppo, coordinato dal DFAE, è composto da rappresentanti del CSDU, della Confederazione, della Conferenza dei governi cantonali, della società civile, di commissioni extraparlamentari e dell'economia.

## **B. Rimedi giuridici efficaci**

Le garanzie procedurali sono elencate nella Costituzione (art. 29-32)<sup>111</sup>. Le garanzie procedurali generali comprendono il diritto al giudizio entro un termine ragionevole, il diritto di essere sentiti, il diritto al gratuito patrocinio per persone che non dispongono di mezzi sufficienti, il diritto di essere giudicati da un tribunale indipendente e imparziale e il diritto a una procedura pubblica. Secondo l'articolo 29a della Costituzione, nelle controversie giuridiche ognuno ha diritto al giudizio da parte di un'autorità giudiziaria.

Per le garanzie specifiche valide per il processo penale, la Costituzione sancisce i diritti dell'imputato nel caso di privazione della libertà e di carcerazione preventiva. Inoltre, stabilisce il principio della presunzione di innocenza così come il diritto dell'imputato di essere informato compiutamente sulle imputazioni contestategli.

Le vie di ricorso interne sono descritte esaurientemente nel capitolo III B. Qualsiasi persona che ritiene che i suoi diritti siano stati violati può interporre ricorso sempreché la sua istanza soddisfi le condizioni di ricevibilità.

La Svizzera riconosce d'altronde che è importante concedere la possibilità di ricorrere, a livello internazionale, a meccanismi di comunicazione e denuncia in caso di violazione dei diritti fondamentali.

La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU)<sup>112</sup> prevede una procedura esecutiva che permette di interporre ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo in caso di violazione della CEDU e/o dei suoi protocolli aggiuntivi da parte degli Stati partecipanti. A tal proposito vale il principio di

---

<sup>111</sup> RS 101

<sup>112</sup> RS 0.101

sussidiarietà, secondo il quale il rispetto e l'applicazione della CEDU competono in primo luogo agli Stati partecipanti, che godono di un margine di apprezzamento. Il principio di sussidiarietà è espresso anche nell'articolo 13 della CEDU, secondo il quale gli Stati partecipanti sono tenuti a prevedere, nel loro diritto interno, rimedi giuridici effettivi in caso di pretesa violazione delle garanzie della Convenzione.

Dal 1974 (ratifica da parte della Svizzera) alla fine del 2021 sono stati registrati circa 8200 ricorsi contro la Svizzera, di cui circa il 70 per cento interposti tra il 2002 e il 2021. Alla fine del 2021 la Corte e il Comitato dei Ministri avevano pronunciato un totale di 233 sentenze definitive in cause svizzere. In 131 casi hanno constatato una violazione della CEDU. Il confronto tra il numero di ricorsi registrati contro la Svizzera tra il 1974 e il 2021 e quelli accolti mostra che finora circa l'1,6 per cento dei casi si sono conclusi con una condanna.

Anche se, in relazione a quello dei ricorsi presentati contro la Svizzera, il numero delle condanne è esiguo, determinate sentenze della Corte hanno reso necessarie modifiche di leggi federali e/o cantonali, mentre altre hanno portato a un adeguamento della prassi delle autorità incaricate di applicarle. Seppure in alcuni casi tali modifiche o adeguamenti abbiano richiesto molto tempo, si può affermare che le autorità coinvolte hanno messo in atto le decisioni di Strasburgo in modo tale da permettere al Comitato dei Ministri, cui compete il controllo dell'esecuzione delle sentenze, di chiudere definitivamente le procedure.

Il Tribunale federale ha svolto un ruolo determinante per il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico svizzero. Poco dopo l'entrata in vigore della Convenzione, ha constatato in una sentenza che le garanzie della CEDU avevano «per loro natura un contenuto costituzionale» e le ha poste, in termini processuali, allo stesso livello dei diritti costituzionali. Per le autorità cantonali ne consegue che in caso di violazione di un diritto costituzionale da parte di un atto legislativo o di una decisione può sempre essere invocata anche (o esclusivamente) una violazione della CEDU. Il rapporto Stöckli, già menzionato sopra (cfr. Esperienze e prospettive a 40 anni dall'adesione della Svizzera alla CEDU, rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Stöckli 13.4187 del 12 dicembre 2013), segnala l'aumento del numero di decisioni del Tribunale federale che fanno riferimento alla CEDU. Attualmente, un'allegazione di violazione dei diritti umani si fonda spesso sia sulla Costituzione sia sulla CEDU. Ciò

vale inoltre anche per i corrispondenti diritti sanciti dagli strumenti dell'ONU per i diritti umani. I diritti e le libertà tutelati dal Patto II dell'ONU sono stati ad esempio oggetto di oltre 200 decisioni del Tribunale federale nel corso del periodo esaminato dal quarto rapporto periodico per il Comitato dei diritti dell'uomo, il che conferma che i membri dell'ordine degli avvocati e la maggioranza dell'opinione pubblica conoscono il Patto e che il Tribunale federale lo ritiene di grande importanza.

Oltre alla Corte europea dei diritti dell'uomo, la Svizzera riconosce anche altri meccanismi di ricorso internazionali, soprattutto la procedura individuale di comunicazione al Comitato contro la tortura (CAT), al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD), al Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW), al Comitato dei diritti del fanciullo (CRC) e al Comitato delle sparizioni forzate. Entro la fine di giugno 2022 il CAT aveva ricevuto 291 comunicazioni contro la Svizzera; in 30 casi è stata accertata una violazione della Convenzione contro la tortura, mentre 65 casi sono ancora pendenti. Finora la CERD ha ricevuto sei comunicazioni contro la Svizzera; in nessuno dei casi è stata constatata una violazione. Infine, al CEDAW sono state presentate 21 comunicazioni, senza che sia stata constatata una violazione, e al CRC 35 comunicazioni contro la Svizzera, di cui tre sono sfociate in una constatazione di violazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e 26 sono ancora pendenti.

**Cifre fondamentali relative alla popolazione<sup>1</sup>**

Popolazione residente permanente alla fine del 2021 (in migliaia)	8738,8
Uomini (in %)	49,6
Donne (in %)	50,4
Fasce d'età (in %)	
0-19 anni	19,9
20-39 anni	26,1
40-64 anni	34,9
65 anni e oltre	19,0
Età media	42,7
Stranieri (in %)	25,7
Crescita demografica (in %)	0,8
Numero di figli per donna	1,5
Speranza di vita alla nascita (in anni)	
Uomini	81,6
Donne	85,8
Divorzi per 1000 abitanti	2,0
Economie domestiche	
Economie domestiche di una sola persona (in migliaia)	1408,2
Economie domestiche monofamiliari con figli (in migliaia)	1284,3
Dimensione media delle economie domestiche (numero di persone)	2,2
Densità della popolazione (abitanti per km <sup>2</sup> )	216,8
<b>Popolazione residente secondo la/le lingua/e principale/i nel 2020 (in %)</b>	
Tedesco/svizzero tedesco	62,3
Francese	22,8
Italiano	8,0
Romancio	0,5
Altre lingue	25,4

<sup>1</sup> Ufficio federale di statistica > Trovare statistiche > Popolazione

**Sviluppo della partecipazione alle votazioni federali dal 1998 (media annua)<sup>1</sup>**

Anno	Aventi diritto di voto	Partecipazione	Numero di votazioni	Numero di oggetti in votazione
1998	4 634 892	43,7	3	10
1999	4 643 610	39,9	3	10
2000	4 670 283	44,3	4	15
2001	4 699 814	45,3	3	11
2002	4 736 552	48,2	4	8
2003	4 760 181	39,2	2	11
2004	4 805 262	46,8	4	13
2005	4 849 474	51,1	3	5
2006	4 891 363	40,6	3	6
2007	4 921 794	41,1	2	2
2008	4 973 571	43,7	3	10
2009	5 020 372	46,1	4	8
2010	5 070 806	44,7	3	6
2011	5 092 212	49,1	1	1
2012	5 153 959	38,4	4	12
2013	5 189 673	46,6	4	11
2014	5 230 302	52,4	4	12
2015	5 260 043	42,8	2	6
2016	5 320 514	49,6	4	13
2017	5 357 836	45,6	3	7
2018	5 406 131	43,7	4	10
2019	5 434 747	40,9	2	3
2020	5 485 365	49,3	3	9

<sup>1</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trovare statistiche > Politica > Votazioni > Partecipazione al voto

Anno	Aventi diritto di voto	Partecipazione	Numero di votazioni	Numero di oggetti in votazione
2021	5 512 847	57,2	4	13

---