



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)  
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)  
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)  
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

# ESAME PERIODICO UNIVERSALE DEI DIRITTI UMANI IN SVIZZERA (EPU) BILANCIO INTERMEDIO DOPO TRE CICLI





## INDICE

- 4 L'EPU in breve
- 8 Intervista a Manon Schick, Amnesty International Svizzera
- 9 L'EPU della Svizzera, un gioco di squadra di confederazione, cantoni e società civile
- 13 Intervista a Roland Mayer, Conferenza dei governi cantonali
- 14 Fatti e cifre sull'EPU della Svizzera
- 16 Intervista a Lukas Heinzer, Missione Ginevra
- 17 Intervista a Mona M'Bikay, UPR Info
- 18 La parità tra donne e uomini nel mondo del lavoro
- 21 Violenza nell'educazione: la Svizzera esita a vietarla
- 24 Violenza di matrice razzista da parte della polizia
- 27 A che cosa serve l'EPU?

Sigla editoriale

Editore: Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Editing: Livia Willi (CSDU)

Redazione: Andrea Egbuna-Joss, Christina Hausammann, Nicole Hitz Quenon, Reto Locher, Evelyne Sturm (tutti CSDU)

Layout: Magma Branding, Berna

Foto: iStock, CSDU (interviste)

Foto di copertina: Sala plenaria del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra

La versione digitale dell'opuscolo e ulteriori informazioni possono essere consultate su [www.csdu.ch](http://www.csdu.ch).

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Schanzeneckstrasse 1, Casella postale, 3001 Berna

Tel. +41 (0)31 631 86 51

[skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)

Maggio 2018



## Editoriale

Dal 9 novembre 2017 al 21 febbraio 2018 la Svizzera ha partecipato per la terza volta all'Esame periodico universale (EPU) condotto dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Come tutti gli Stati membri dell'ONU, anche il nostro Paese viene passato sotto la lente ogni quattro anni e mezzo. In quell'occasione gli altri Stati formulano raccomandazioni che gli segnalano dove può intervenire come per migliorare l'attuazione degli impegni assunti in materia di diritti umani.

Pubblicato dal Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU), il presente opuscolo stila un bilancio intermedio dell'EPU dal punto di vista della Svizzera. Quali benefici trae il nostro Paese da questa procedura e quali sono i suoi effetti? La collaborazione e lo scambio di informazioni tra la Confederazione, i Cantoni e gli altri attori coinvolti funzionano?

Alcuni testi introduttivi espongono brevemente gli obiettivi e il funzionamento dell'EPU nonché la procedura e la ripartizione delle competenze in Svizzera. In seguito, senza alcuna pretesa di esaustività, l'opuscolo ripercorre i tre cicli EPU sinora svolti e illustra gli eventuali sviluppi in tre settori (la parità di genere a pag. 18, il divieto delle punizioni corporali sui bambini a pag. 21 e la violenza di matrice razzista della polizia a pag. 24) per i quali la Svizzera ha ricevuto raccomandazioni in tutti e tre gli EPU. Come mostra la tabella a pagina 15 non si tratta tuttavia degli unici temi ricorrenti. La rappresentazione grafica di fatti e cifre sull'EPU (v. pag. 14/15) sono il risultato di un'analisi statistica delle raccomandazioni. Infine, per offrire uno sguardo più personale su questo mondo ampio e variegato, l'opuscolo propone quattro interviste ad altrettante persone che si occupano quotidianamente di questa procedura.

# L'EPU IN BREVE

**L'EPU è un meccanismo importante del Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite. Il suo obiettivo è migliorare la situazione dei diritti umani in tutti gli Stati membri dell'ONU attraverso un dialogo paritario tra i singoli Paesi.**

In occasione dell'EPU, gli Stati si esaminano reciprocamente e hanno la possibilità di formulare raccomandazioni volte a migliorare il rispetto dei diritti umani. Ogni Paese destinatario è libero di accettarle o respingerle. Nel ciclo EPU successivo viene prestata particolare attenzione al se e al modo in cui Paese in questione ha attuato le raccomandazioni che ha accettato.

## Le basi dell'EPU

L'EPU si fonda sulla Carta delle Nazioni Unite, sulla Dichiarazione universale dei diritti umani e su tutti i trattati in materia ratificati dagli Stati esaminati. Per analizzare la situazione dei diritti umani nei singoli Paesi, gli Stati membri si basano anche su un rapporto di una ventina di pagine preparato da ciascun Paese esaminato, su un riepilogo allestito dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani con le informazioni salienti raccolte da vari organi ONU su tale Paese, e infine su una sintesi pure essa elaborata dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani dei rapporti presentati dalla società civile (in particolare da ONG e istituzioni per i diritti umani) sulla situazione in tale Paese.

## Lo svolgimento della procedura

Tutti gli Stati possono formulare raccomandazioni all'indirizzo di quello esaminato. Tali raccomandazioni vengono raccolte e comunicate allo Stato interessato. L'esame vero e proprio si svolge a Ginevra durante un dialogo interattivo di tre ore e mezza tra una delegazione dello Stato esaminato e il Gruppo di lavoro EPU. Responsabile della procedura, una troika composta da tre delegati degli Stati membri del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite stila un rapporto con i risultati del dialogo e le raccomandazioni formulate. Durante il dialogo inte-

## LA STORIA DELL'EPU

Predecessore del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, la Commissione per i diritti dell'uomo (1946-2006) aveva tra l'altro il compito di constatare e condannare pubblicamente le violazioni dei diritti umani, ma il suo operato è stato oggetto di critiche sempre più severe. In particolare, le veniva rimproverato di condannare più facilmente i Paesi di scarso peso politico, di agire più per calcolo politico che per ragioni oggettive e di mostrare scarsa capacità di reazione di fronte a gravi violazioni dei diritti umani.

Su questo sfondo, nel 2006 una larga maggioranza dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha votato a favore dell'istituzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Tra le principali innovazioni di questo organo vi è l'EPU, una procedura di peer review nella quale tutti i Paesi vengono trattati in modo paritario e possono giudicarsi reciprocamente. Tale procedura presenta un duplice vantaggio: da un lato, previene la critica secondo cui solo gli Stati del Sud del mondo vengono stigmatizzati per le loro violazioni dei diritti umani, dall'altro, innesca un dialogo tra pari sui diritti umani e sulla loro importanza, e in questo modo facilita la loro attuazione nei Paesi interessati.

rattivo lo Stato esaminato può accettarle subito o respingerle oppure rimandare la sua decisione a un secondo momento. Alla successiva sessione plenaria del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite il rapporto della troika viene nuovamente discusso e in seguito approvato in un documento finale. Lo Stato esaminato ha tempo fino a tale sessione per decidere se accettare o respingere le raccomandazioni in sospeso.

#### **L'attuazione delle raccomandazioni**

Ogni Stato decide autonomamente in merito all'attuazione delle raccomandazioni contenute nel documento finale. Al riguardo, viene prestata particolare attenzione al modo in cui un Paese esaminato ha attuato le raccomandazioni accettate nel ciclo precedente. Durante il cosiddetto follow-up, tale Paese ha la possibilità di presentare un rapporto intermedio in cui fa il punto dei progressi compiuti su questo fronte. Nel rapporto per il ciclo EPU successivo, deve poi riferire sul modo in cui ha attuato le raccomandazioni accettate nel ciclo precedente.

#### **Il ruolo della società civile**

La società civile ha diverse possibilità per dar voce alle proprie esigenze e richieste nell'ambito dell'EPU. Per esempio, attori come le organizzazioni nazionali per i diritti umani e le ONG possono fare in modo che la loro valutazione della situazione dei diritti umani sia tenuta in considerazione nell'elaborazione del rapporto prendendo posizione sulla relativa bozza e, all'occorrenza, formulando critiche. La società

civile può altresì influenzare la procedura trasmettendo informazioni sulla situazione nel rispettivo Paese all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, facendo lobbismo presso altri Stati prima dell'esame e prendendo posizione prima dell'approvazione del documento finale durante la sessione plenaria del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. Infine, la società civile può rendere accessibili all'opinione pubblica le raccomandazioni accettate e le promesse fatte da un Paese, nonché tematizzarle e sorvegliarne l'attuazione. →

#### **IL TERZO CICLO EPU (2017-2021)**

Il terzo EPU è iniziato nella primavera del 2017 e si concluderà verosimilmente nel 2021. L'esame di tutti i 193 Stati membri dell'ONU richiede circa quattro anni e mezzo. Nei due cicli precedenti (2008-2011 e 2012-2016) le raccomandazioni rivolte agli Stati esaminati sono state circa 57000.

## L'EPU e la protezione internazionale dei diritti umani

Dato che il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite è un organo politico, anche l'EPU è una procedura politica. Le raccomandazioni rivolte a uno Stato, quindi, riflettono quasi sempre la politica estera del Paese che le formula. Per esempio, nessuno Stato esorterà un altro a creare un'istituzione nazionale per i diritti umani se lui per primo non lo ha fatto. I vari rapporti nazionali previsti da trattati specifici (come la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la

Convenzione sui diritti del fanciullo o ancora la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale) hanno invece natura giuridica e sono redatti da esperti per verificare in quale misura gli Stati adempiono gli impegni che si sono assunti firmando tali trattati. Contrariamente ai rapporti nazionali che si concentrano esclusivamente sull'oggetto della convenzione in questione, l'EPU può spaziare in tutti i settori attinenti ai diritti umani.

### Gli attori dell'EPU

#### Attore

#### Funzione

##### **Gruppo di lavoro EPU**

47 delegati degli Stati membri del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite

- Partecipa al dialogo interattivo con lo Stato esaminato.
- Approva un documento finale sullo Stato esaminato con tutte le raccomandazioni.

##### **Troika**

Tre membri del Gruppo di lavoro EPU estratti a sorte

- È responsabile della procedura di esame.
- Raccoglie i risultati del dialogo in un rapporto.

##### **Società civile**

Organizzazioni nazionali per i diritti umani e ONG

Può intervenire prima, durante e dopo l'EPU e influenzare l'esame e il follow-up.

##### **Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani**

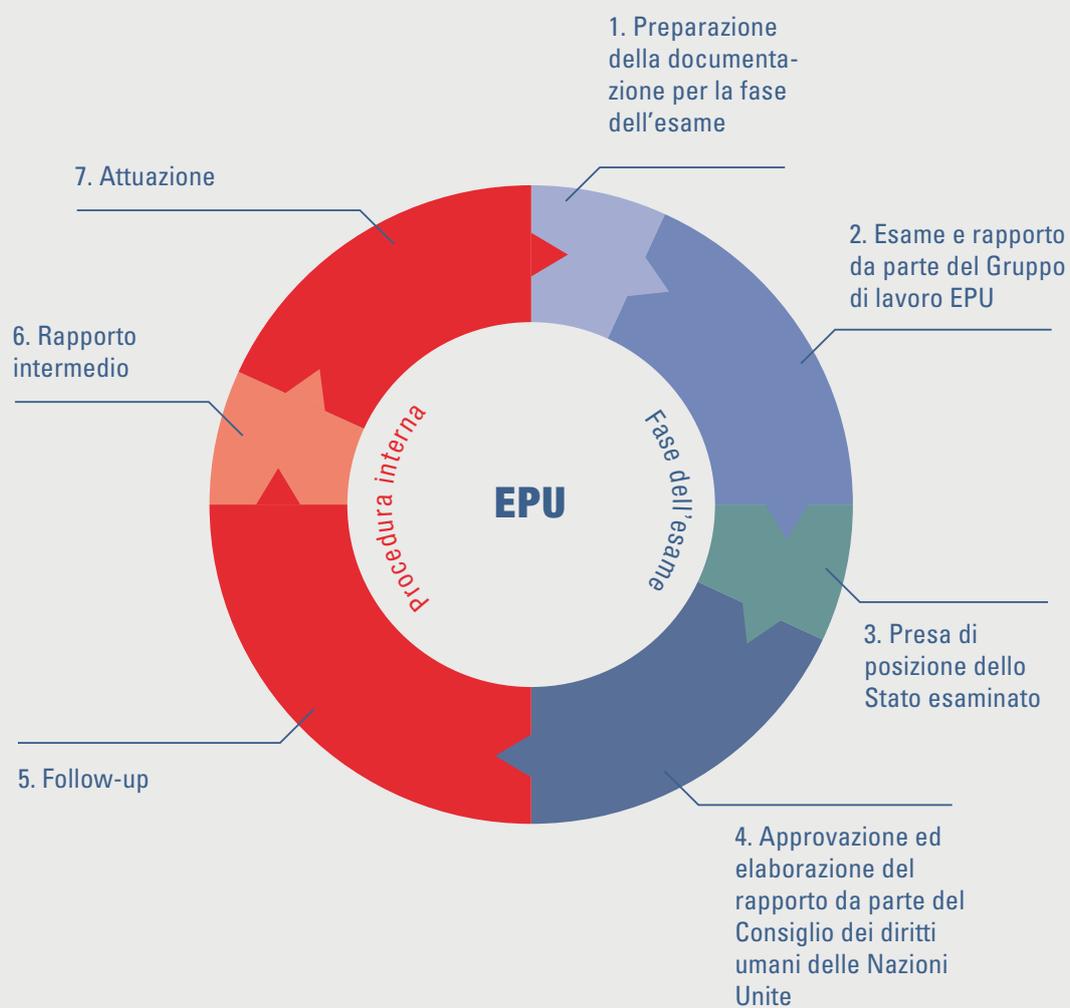
Raccoglie le informazioni salienti dei vari organi ONU sullo Stato esaminato e i rapporti della società civile affinché fungano da base per l'esame.

##### **Stati esaminati**

Ogni quattro anni e mezzo il Gruppo di lavoro EPU esamina la situazione dei diritti umani in tutti i 193 Stati membri dell'ONU

- Prima dell'esame, redigono un rapporto sulla situazione dei diritti umani al loro interno.
- Nel quadro del dialogo interattivo, rispondono alle domande degli altri Stati e prendono posizione sulle raccomandazioni.
- Attuano le raccomandazioni accettate entro il successivo ciclo EPU.

## Le tappe del ciclo EPU



# INTERVISTA A MANON SCHICK, AMNESTY INTERNATIONAL SVIZZERA

**Direttrice di Amnesty International Svizzera, Manon Schick si esprime sull'EPU dal punto di vista di una ONG. Elogia il dialogo instaurato tra la società civile e la Confederazione, ma ritiene insufficienti i progressi compiuti da quest'ultima nell'attuazione dei diritti umani.**

## **CSDU: Quale legame ha con l'EPU?**

Manon Schick: Amnesty International Svizzera è coinvolta in tutte le fasi della procedura EPU. Inoltre, ho assistito all'esame della Svizzera nel quadro del terzo ciclo EPU a Ginevra.

## **Che cosa pensa dell'EPU?**

A mio modo di vedere il processo che precede l'esame è molto buono. La Svizzera lo affronta in modo esemplare perché le autorità e le ONG dialogano tra loro. L'ultimo rapporto presentato dalle ONG per il terzo ciclo EPU è frutto di una collaborazione tra numerose organizzazioni.

## **Qual è il Suo bilancio dell'EPU?**

Per quanto riguarda la Svizzera, il mio bilancio è in chiaroscuro. Le buone relazioni che intrattiene con la società civile prima dell'esame sono positive. L'attuazione delle raccomandazioni e il coordinamento con i Cantoni sono invece problematici perché i progressi compiuti su questo fronte sono scarsi. Da molto tempo, per esempio, la Svizzera riceve numerose raccomandazioni affinché crei un'istituzione nazionale per i diritti umani, ma i tempi di realizzazione sono estremamente lunghi e molte energie vengono dissipate in interrogativi come quello se l'istituzione debba o no essere conforme ai principi di Parigi. Questa lentezza è senz'altro dovuta anche al sistema federalista che spinge la Svizzera a cercare costantemente il consenso. D'altra parte, questo sistema ha anche i suoi lati positivi: una volta create, le cose si conservano a lungo.



L'EPU in tre parole secondo

**Manon Schick:**

«Sconosciuto al grande pubblico, importante, serio».

## **Come giudica la collaborazione tra Confederazione e Cantoni?**

Le ONG hanno raccomandato di creare un servizio di coordinamento per agevolarla. In un Paese come la Svizzera nel quale i Cantoni detengono molte competenze in settori come la polizia e la formazione, deve esserci un servizio al quale i Cantoni possono rivolgere le loro domande. Basterebbe l'equivalente di un posto al 100 per cento. Questa proposta non è purtroppo stata

accolta apparentemente per divergenze di opinione tra i dipartimenti competenti. Il compito in questione è stato pertanto affidato al gruppo interdipartimentale Politica internazionale dei diritti dell'uomo (Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik, KIM; v. riquadro a pag. 11) che tuttavia, non avendo un mandato scritto, non opera in modo trasparente.

## **L'EPU contribuisce a migliorare la situazione dei diritti umani?**

In altri Paesi gli effetti dell'EPU sono certamente positivi, ma per quanto riguarda la Svizzera sono piuttosto scettica. Di certo l'EPU non è uno strumento adatto per nazioni in guerra o regimi dittatoriali, ma nei Paesi stabili che funzionano bene può senz'altro smuovere le cose, per esempio spingerli a ratificare determinati trattati. La società civile ha notato che le raccomandazioni rivolte alla Svizzera da un altro Paese sortiscono effetti maggiori rispetto alle osservazioni di una ONG. È quindi deludente constatare quanto pochi siano gli esempi in cui l'EPU ha sortito effetti in Svizzera. Ma poiché questo è solo uno dei numerosi fattori che, insieme, fanno evolvere la situazione è difficile valutarne l'impatto.

## **Come valuta la quantità e la qualità delle raccomandazioni?**

Nel terzo ciclo la Svizzera ha ricevuto più di 250 raccomandazioni. Sono parecchie, ma spesso possono essere raggruppate per tema e inoltre molte si ripetono. L'aumento del numero di raccomandazioni indica tuttavia che gli Stati si preparano meglio all'EPU. Ho anche l'impressione che la qualità delle raccomandazioni sia migliorata rispetto al secondo ciclo. Allora alcuni Paesi non avevano evidentemente capito com'è organizzata la Svizzera. Nel terzo ciclo le raccomandazioni sono state formulate meglio e in modo più mirato, ma è una sfida riuscire a formulare tre raccomandazioni in 1 minuto e 10 secondi. Il tempo a disposizione è davvero molto breve. Se nei prossimi anni il numero di raccomandazioni continuerà a crescere a questo ritmo, occorrerà rivedere il processo EPU.

## **L'EPU permette di instaurare un dialogo paritario tra Stati?**

Sì, credo che ciò sia effettivamente il caso. È importante che tutti gli Stati siano obbligati a sottoporsi a questo esame, se così non fosse si applicherebbero due pesi due misure. Solo così l'EPU è davvero universale.

## **La democrazia diretta della Svizzera mette in pericolo i diritti umani?**

Sì, il rischio che ciò accada è reale. Nell'ambito dell'EPU alcuni Paesi criticano le nostre iniziative popolari perché possono essere del tutto incompatibili con le convenzioni sui diritti umani ratificate dalla Svizzera. Anche il Parlamento si è già occupato della questione, ma purtroppo al momento una soluzione a questo problema è ancora di là da venire. Sicuramente le iniziative andrebbero esaminate dal punto di vista della forma e del contenuto prima che la raccolta firme.

# L'EPU DELLA SVIZZERA: UN GIOCO DI SQUADRA DI CONFEDERAZIONE, CANTONI E SOCIETÀ CIVILE

**Se a livello internazionale gli Stati devono attenersi a regole precise per l'EPU, nella stesura del relativo rapporto e nell'attuazione delle raccomandazioni hanno in linea di principio mano libera. Dato che nella Svizzera federale la responsabilità per molte questioni relative ai diritti umani spetta a Cantoni e Comuni, nella procedura EPU una buona collaborazione tra Confederazione e Cantoni è fondamentale.**

La ripartizione delle competenze sancita dalla Costituzione federale è determinante nell'attuazione dei diritti umani e quindi anche nella stesura dei rapporti all'attenzione degli organi di controllo internazionali. La Confederazione ha una competenza generale in materia di affari esteri che l'autorizza a concludere trattati internazionali e, anche se i Cantoni detengono alcuni diritti di collaborazione e informazione quando le loro competenze sono direttamente toccate da decisioni di politica estera, a livello internazionale è sempre la Confederazione a dover rendere conto del corretto adempimento degli impegni assunti e questo anche dopo la ratifica di un trattato. A livello nazionale, per contro, molti settori rilevanti per i diritti umani, come la sanità, la polizia, l'esecuzione delle pene o l'aiuto sociale, rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni e dei Comuni. I Cantoni devono poter strutturare questi settori conformemente alle loro esigenze e peculiarità. Il diritto federale e quello internazionale – segnatamente le convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani – definiscono standard minimi che i Cantoni non possono violare. Purché le disposizioni citate vengano rispettate, le differenze tra i Cantoni sono non solo ammesse ma anche auspicate. Questa ripartizione delle competenze genera una certa tensione tra l'obbligo della Confederazione di rendere conto verso l'esterno – segnatamente nei confronti del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e di altri organi di sorveglianza – e gli obblighi dei Cantoni di attuare al loro interno. →

## CONVENZIONI ONU SUI DIRITTI UMANI RATIFICATE DALLA SVIZZERA

Ad oggi, la Svizzera ha ratificato otto delle nove convenzioni universali dell'ONU sui diritti umani e, in parte, i relativi protocolli aggiuntivi, ossia:

- il Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I)
- il Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II), incluso il secondo protocollo facoltativo del 1989 sull'abolizione della pena di morte
- la Convenzione del 1984 contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, incluso il protocollo facoltativo del 2002
- la Convenzione del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, incluso il protocollo facoltativo del 1999
- la Convenzione internazionale del 1965 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale
- la Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo, inclusi i due protocolli facoltativi del 2000: quello relativo alla partecipazione di fanciulli a conflitti armati e quello concernente la vendita di fanciulli, la prostituzione infantile e la pedopornografia
- la Convenzione del 2006 sui diritti delle persone con disabilità
- la Convenzione del 2006 per la protezione di tutte le persone dalla sparizione forzata

## La Svizzera e le procedure di controllo internazionali

La Svizzera è tenuta a rendere conto del modo in cui adempie gli impegni assunti in materia di diritti umani non solo nel quadro dell'EPU, ma anche nell'ambito dei rapporti nazionali (v. riquadro a pag. 11) che presenta ai comitati ONU per ogni convenzione che ha ratificato. Oltre all'EPU anche le procedure dei rapporti nazionali inducono la Svizzera a esaminare periodicamente la legislazione federale e cantonale in materia di diritti umani, le prescrizioni amministrative e la prassi delle autorità. Sia l'EPU sia le procedure dei rapporti nazionali presentano molte similitudini, ma anche differenze importanti (v. riquadro sottostante).

## L'EPU come opportunità per migliorare la collaborazione tra Confederazione e Cantoni

Con l'introduzione dell'EPU, per Confederazione e Cantoni è giunto il momento di affrontare alcune questioni di fondo riguardanti la loro collaborazione, sorte in seguito alla ratifica della Svizzera di numerose convenzioni sui diritti umani (v. riquadro a pag. 9) e agli obblighi di presentare rapporti dettagliati che ne derivano.

La redazione del rapporto di una ventina di pagine per l'EPU della Svizzera compete al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) che consultano i Cantoni, le commissioni federali extraparlamentari, la società civile e gli ambienti interessati nel quadro di una procedura coordinata dal KIM (v. riquadro sopra).

### UPR e procedura dei rapporti nazionali a confronto

	EPU	Procedura dei rapporti nazionali
<b>Particolarità</b>	Procedura politica di peer review	Procedura giuridica di controllo
<b>Organo di controllo</b>	Gruppo di lavoro EPU del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, altri Stati membri dell'ONU	Comitati specifici previsti dalle singole convenzioni, composti da esperti indipendenti
<b>Base dell'esame</b>	1. Rapporto dello Stato parte 1. Raccolta delle raccomandazioni degli organi di sorveglianza dell'ONU 3. Rapporto della società civile	1. Rapporto nazionale dettagliato 2. Rapporto ombra della società civile
<b>Parametri di controllo</b>	Tutti gli impegni vincolanti e volontari in materia di diritti umani dello Stato esaminato	Solo la convenzione sui diritti umani in questione
<b>Risultato</b>	Raccomandazioni degli Stati membri dell'ONU che il Paese esaminato può accettare o respingere	Osservazioni conclusive del comitato competente, contenenti raccomandazioni sulle misure da adottare
<b>Obbligatorietà delle raccomandazioni</b>	Nessuna obbligatorietà giuridica in senso stretto delle raccomandazioni accettate se non in base al principio della buona fede	Nessuna obbligatorietà giuridica in senso stretto delle raccomandazioni; la loro autorevolezza è tuttavia notevole perché concretizzano gli obblighi di attuazione degli Stati che con la ratifica del trattato hanno riconosciuto questa procedura di controllo e la competenza del comitato pertinente

## COORDINAMENTO DA PARTE DEL KIM

Il gruppo interdipartimentale Politica internazionale dei diritti dell'uomo (Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik, KIM) è un organo di coordinamento a livello federale della protezione internazionale dei diritti umani. Mette in contatto servizi federali con conferenze intercantionali e commissioni extraparlamentari interessate al tema. Il 13 dicembre 2016, il KIM ha approvato un piano per un coordinamento «light» dei rapporti nazionali, in base al quale il coordinamento diventa un punto permanente all'ordine del giorno delle sue due sedute annuali. L'Ufficio federale di giustizia fa le veci di un servizio di contatto che attua le decisioni del KIM in materia di coordinamento, mantiene una visione d'insieme degli aspetti essenziali dei rapporti e funge da interlocutore nei confronti dei servizi federali, dei Cantoni e della società civile.

La stesura dei rapporti nazionali, di norma molto più lunghi e dettagliati rispetto al rapporto per l'EPU, è organizzata in modo leggermente diverso. Il servizio federale che se ne occupa varia a dipendenza della convenzione. Senza un buon coordinamento all'interno dell'Amministrazione federale e senza una collaborazione efficace con i Cantoni – che a seconda dell'ambito di competenza dispongono delle conoscenze specialistiche e delle informazioni necessarie – per i servizi federali responsabili redigere i rapporti diventa praticamente impossibile.

Già nel 2011 il CSDU aveva analizzato la cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni nella stesura dei rapporti e in due studi era giunto alla conclusione che occorre armonizzare le procedure e migliorare il coordinamento e la comunicazione tra i servizi federali competenti e i Cantoni. Aveva inoltre suggerito alla Confederazione e ai Cantoni di creare un meccanismo di coordinamento ed eventualmente un vero e proprio ufficio servizio ad hoc, ma la Confederazione non vi ha dato seguito e, a dicembre 2016, il KIM ha approvato un piano per un coordinamento «light» dei rapporti nazionali.

## Maggiore coinvolgimento dei Cantoni nella politica federale in materia di diritti umani

Dall'introduzione dell'EPU si osserva un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nella politica federale in materia di diritti umani. Quando nel 2008 la Svizzera si è sottoposta per la prima volta all'EPU, un'ampia maggioranza di Cantoni ignorava che fosse stata introdotta una nuova procedura internazionale di controllo dei diritti umani e la Confederazione aveva deciso praticamente da sola di accettare o respingere le raccomandazioni che le erano state indirizzate. Questo modus operandi aveva sollevato un certo malcontento tra i Cantoni, tanto più che le raccomandazioni accettate in parte sconfinavano nella loro sfera di competenza e sarebbe quindi spettato a loro attuare quanto richiesto nonché fare rapporto sulle misure adottate.

In occasione del secondo e terzo EPU, la Confederazione ha provveduto a coinvolgere maggiormente i Cantoni: li ha consultati prima di inoltrare il suo rapporto e alla presentazione di quest'ultimo dinanzi al Gruppo di lavoro EPU, i Cantoni non solo facevano parte della delegazione svizzera, ma sono anche riusciti a consegnare entro 72 ore dall'esame una valutazione consolidata delle raccomandazioni che toccavano settori di loro competenza. È stato così trovato un meccanismo che facilita la collaborazione tra i responsabili della politica nazionale ed internazionale, aumenta la qualità dei rapporti presentati

## I RAPPORTI NAZIONALI

Gli Stati che hanno ratificato una convenzione delle Nazioni Unite sui diritti umani sono tenuti a redigere a intervalli regolari rapporti dettagliati sui progressi compiuti nell'attuazione di tale trattato e di inoltrarli al comitato competente. Nella sua valutazione il comitato interessato tiene conto, oltre che del rapporto nazionale del Paese esaminato, anche di altre informazioni sull'applicazione della convenzione in questione, in particolare del cosiddetto rapporto ombra stilato dalle ONG. Durante la presentazione orale del rapporto nazionale, il comitato ascolta sia una delegazione del Governo dello Stato esaminato, sia una rappresentanza delle ONG, che hanno così l'occasione di esporre i rispettivi rapporti e di rispondere a eventuali domande. In seguito, il comitato della convenzione redige le sue osservazioni conclusive (Concluding Observations), che riassumono i progressi compiuti e le lacune rilevate, e formulano raccomandazioni per migliorare l'applicazione.

e può migliorare l'attuazione delle raccomandazioni accettate. Nel frattempo, la Confederazione presta maggiore attenzione affinché nella delegazione svizzera incaricata della presentazione orale dei rapporti dinanzi ai vari comitati i Cantoni siano adeguatamente rappresentati.

### Miglioramento del follow-up alle raccomandazioni

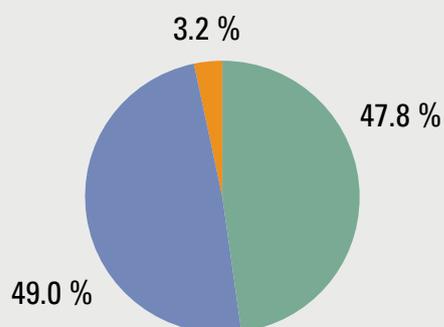
Se da un lato l'EPU ha contribuito a migliorare la collaborazione nella procedura di rapporto, dall'altro manca ancora un coordinamento tra Confederazione e Cantoni per l'attuazione delle raccomandazioni accettate. Anche il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha riscontrato questa lacuna e, a ragione, ha già rivolto alla Svizzera numerose raccomandazioni nel quadro dell'EPU. Resta quindi da vedere come intende procedere il nostro Paese per attuare le raccomandazioni che ha accettato a novembre 2017.

### AZIONE COMUNE DI OLTRE 80 ONG SVIZZERE NELLA PROCEDURA EPU

La Piattaforma di ONG per i diritti umani (fino al 2013, coalizione di ONG svizzere per l'EPU) riunisce oltre 80 ONG svizzere. Durante la preparazione a ogni EPU della Svizzera, elabora una lista di raccomandazioni che inoltra all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. Tali raccomandazioni riguardano temi che, secondo la Piattaforma di ONG per i diritti umani, devono essere affrontati in via prioritaria.

Nel 2008, in occasione del primo ciclo, l'allora coalizione di ONG svizzere per l'EPU ha presentato all'Alto Commissariato un rapporto con un elenco dei principali settori problematici e una sintesi delle richieste avanzate dalle ONG (sei temi chiave). Nel 2012, per il secondo ciclo, ha formulato 41 raccomandazioni, metà delle quali ha influenzato le raccomandazioni indirizzate alla Svizzera da altri Paesi. Di queste, la Confederazione ne ha respinte poco più della metà. Nel secondo ciclo, quindi, la Svizzera ha accettato complessivamente poco più del 20 per cento delle raccomandazioni formulate dalla coalizione di ONG. Durante la preparazione per il terzo EPU della Svizzera, la Piattaforma di ONG per i diritti umani ha formulato 42 raccomandazioni, molte delle quali, circa il 70 per cento, sono state integrate nelle raccomandazioni rivolte alla Svizzera. Di queste la Svizzera ne ha accettate circa il 70 per cento. Nel complesso, quindi ha accolto circa il 45 per cento delle raccomandazioni della Piattaforma di ONG per i diritti umani.

### Competenze per l'attuazione in Svizzera delle raccomandazioni del terzo ciclo



La maggior parte delle raccomandazioni formulate nel terzo ciclo EPU è di competenza comune di Confederazione e Cantoni. Ciò è il caso segnatamente delle misure per il pieno adempimento degli impegni in materia di diritti umani, per l'introduzione di una protezione giuridica efficace per rifugiati e migranti e per la realizzazione della parità di genere. Ai Cantoni compete per esempio risolvere il problema del sovraffollamento nelle carceri, adottare misure contro la discriminazione a livello cantonale e comunale, e ampliare il gratuito patrocinio; alla Confederazione, ratificare diversi trattati internazionali, creare un'organizzazione nazionale per i diritti umani ed emanare una legislazione che protegga le persone LGBTI.

# INTERVISTA A ROLAND MAYER, CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI

**Roland Mayer, segretario generale della Conferenza dei Governi cantonali (CdC), traccia un bilancio positivo dopo tre cicli EPU, ma critica l'atteggiamento delle ONG e auspica la creazione di un servizio di coordinamento a livello federale per i rapporti nazionali.**

**CSDU: Signor Mayer, in quanto capo del settore politica estera della CdC, quale legame ha con l'EPU?**

Roland Mayer: La CdC coordina le attività che i Cantoni svolgono nel quadro dell'EPU. Facciamo in modo che i Governi cantonali possano esprimersi sulle raccomandazioni e trasmettiamo la loro presa di posizione al servizio federale responsabile. Inoltre, facciamo parte del KIM (v. riquadro a pag. 11) nel quale rappresentiamo i Cantoni.

**Qual è il Suo bilancio dell'EPU?**

Il primo ciclo è stato un po' caotico perché si trattava di una novità. Così, per mancanza di tempo, i Governi cantonali non hanno potuto dire la loro sul rapporto redatto dalla Confederazione per presentare la situazione dei diritti umani in Svizzera, ma hanno almeno potuto esprimersi sulle raccomandazioni. Nel secondo ciclo le cose sono andate molto meglio e i Governi cantonali hanno potuto prendere posizione sul rapporto della Confederazione. Ciononostante, ancora oggi si osservano alcune incertezze tra i Cantoni: per esempio, non tutti hanno capito i criteri su cui si basa il rifiuto o l'accettazione delle raccomandazioni. Il terzo ciclo ha confermato i progressi compiuti in precedenza. L'onere tuttavia è stato maggiore perché il numero di raccomandazioni è sensibilmente aumentato.

**L'EPU contribuisce a migliorare la situazione dei diritti umani in Svizzera?**

L'EPU non contribuisce necessariamente a migliorare la situazione dei diritti umani, dato che ciò è per lo più una questione di volontà politica. Tuttavia, un effetto positivo l'EPU lo ha nella misura in cui intensifica il dibattito politico sugli impegni della Svizzera in materia di diritti umani e offre una panoramica di ciò che è stato fatto e di ciò che si deve fare su questo fronte. L'aspetto negativo è che il 99 per cento delle raccomandazioni è completamente inutilizzabile. Personalmente critico l'atteggiamento delle ONG perché difendono i loro interessi particolari con l'aiuto di Stati che, a loro volta, non sono sufficientemente informati. Il risultato è un numero eccessivo di raccomandazioni che nella maggior parte dei casi non riguardano nemmeno gli impegni fondamentali volti per esempio a combattere la tratta di esseri umani o la tortura.

**Nell'EPU gli Stati dialogano davvero tra loro su un piano paritario?**

In linea di principio trovo positivo che tutti gli Stati membri dell'ONU possano esprimersi sulla situazione dei diritti umani in Svizzera. Il punto è che alcuni si limitano semplicemente a riprendere le raccomandazioni delle ONG senza alcun spirito critico.

**Nel quadro dell'EPU e nei rapporti presentati dai singoli Paesi ai vari comitati ONU spesso il sistema federalista svizzero viene criticato adducendo che impedisce un'attuazione unitaria dei diritti umani. Ritiene che questa critica sia giustificata?**

No, non posso assolutamente condividerla. Non basta avere una normativa unitaria a livello nazionale come è per esempio il caso in Francia; l'attuazione pratica è altrettanto importante. È necessario fare in modo che tale normativa venga applicata anche a livello comunale.

**Ritiene che la collaborazione tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della protezione internazionale dei diritti umani funzioni bene?**

L'EPU ha certamente migliorato la collaborazione tra Confederazione e Cantoni. Ora la CdC partecipa regolarmente alle riunioni del KIM, mentre prima dell'EPU vari servizi dell'Amministrazione federale ci subissavano di richieste senza coordinarsi.

L'EPU in tre parole secondo **Roland Mayer**:  
«Onere, necessità di coordinamento e maggiore attenzione politica».



**Che cosa pensa del piano approvato dal KIM per un coordinamento «light» dei rapporti nazionali?**

Il KIM ha recepito alcune delle nostre richieste per un migliore coordinamento delle procedure dei rapporti nazionali. Ora, per esempio, abbiamo finalmente una lista di tutte le convenzioni sui diritti umani, un calendario delle scadenze e un elenco delle persone di contatto per ogni servizio coinvolto. Resto tuttavia dell'idea che occorra un servizio di coordinamento a livello federale.

**Quali compiti dovrebbe svolgere un servizio di coordinamento di questo tipo?**

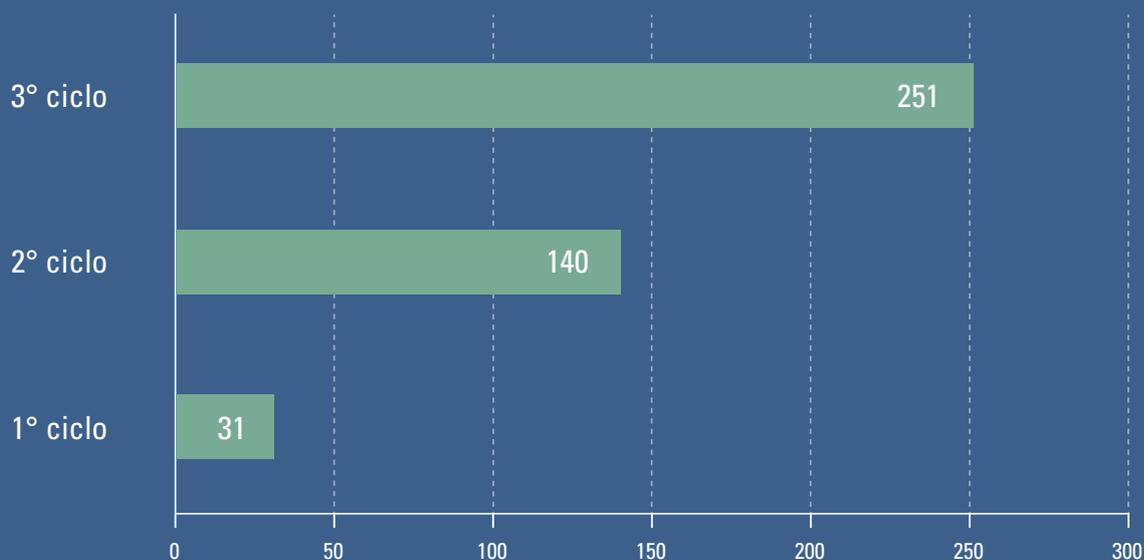
Dovrebbe raggruppare per tema i questionari relativi agli esami e ai rapporti imminenti, e fungere da interlocutore della Confederazione per tutte le questioni connesse con i diritti umani.

**Ad oggi non esiste una procedura unitaria per l'attuazione delle raccomandazioni scaturite dall'EPU. Secondo Lei è necessario intervenire?**

Il problema è che le attese suscitate dalle raccomandazioni sono irrealistiche. In effetti vengono accettate solo raccomandazioni per le quali sono già in corso i processi di attuazione. Da questo punto di vista non è necessario predisporre un follow-up dell'EPU.

# FATTI E CIFRE SULL' EPU DELLA SVIZZERA

## Numero di raccomandazioni nei tre cicli EPU



## Raccomandazioni accettate e respinte nei tre cicli EPU

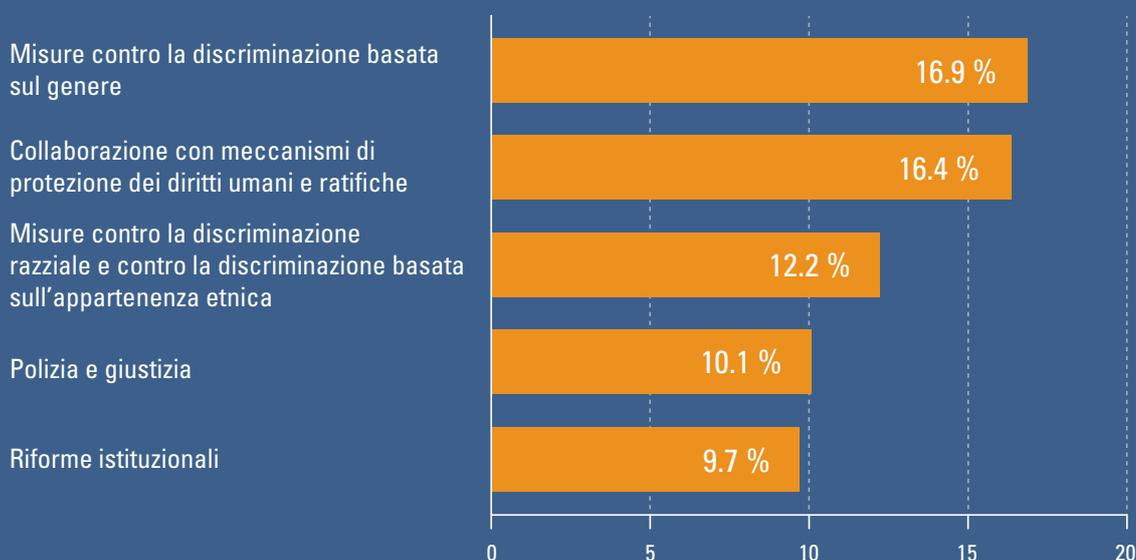


## Temi ricorrenti

Tema	Raccomandazione
<b>Attuazione e ratifica di trattati internazionali in materia di diritti umani</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare il coordinamento tra Confederazione, Cantoni e società civile nell'attuazione delle raccomandazioni scaturite dall'EPU, delle raccomandazioni formulate dagli organi previsti dai singoli trattati e delle raccomandazioni derivanti da procedure speciali</li> <li>Ratificare il protocollo facoltativo concernente la procedura di comunicazione individuale del Patto internazionale relativo ai diritti civili</li> </ul>
<b>Riforme istituzionali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Creare un'istituzione nazionale per i diritti umani conforme ai Principi di Parigi</li> <li>Introdurre meccanismi atti a garantire la compatibilità delle iniziative popolari con i trattati internazionali sui diritti umani</li> </ul>
<b>Discriminazione razziale o basata sull'appartenenza etnica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emanare una legge contro la discriminazione razziale; combattere il razzismo, la xenofobia e la discriminazione razziale o religiosa</li> </ul>
<b>Discriminazione della comunità LGBTI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emanare norme giuridiche a livello federale che proteggono le persone LGBTI dalla discriminazione</li> </ul>
<b>Discriminazione basata sul genere</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promuovere la parità tra donne e uomini</li> <li>Ritirare le riserve alla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna</li> </ul>
<b>Polizia e giustizia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantire indagini indipendenti sui casi di uso eccessivo e crudele della forza da parte della polizia e condannare gli autori</li> <li>Prevenire e contrastare la tratta di esseri umani, migliorare la cooperazione con i Paesi colpiti nonché la protezione delle vittime</li> </ul>
<b>Diritti del fanciullo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emanare norme giuridiche che vietano espressamente le punizioni corporali sui bambini</li> </ul>

Quota media delle raccomandazioni scaturite dai 3 cicli EPU raggruppate per temi.

## I cinque temi più frequenti



Le raccomandazioni elencate sopra sono state indirizzate alla Svizzera in tutti i tre cicli EPU.

# INTERVISTA A LUKAS HEINZER, MISSIONE GINEVRA

**Lukas Heinzer è responsabile dell'EPU presso la Missione permanente della Svizzera a Ginevra. Secondo questo diplomatico la società civile svolge un ruolo fondamentale in questa procedura, ma occorre rafforzare la sua posizione.**

## **CSDU: Quale legame ha con l'EPU?**

Lukas Heinzer: Gran parte del mio lavoro è dedicata all'EPU. Tre volte all'anno partecipo alle sessioni dell'EPU, che durano due settimane. Inoltre, sono coinvolto nella preparazione delle raccomandazioni che la Svizzera rivolge ad altri Paesi.

## **Su quali criteri si basa la Svizzera per decidere a quali Paesi indirizzare le proprie raccomandazioni?**

Visto il carattere universale della procedura, alcuni Paesi rivolgono raccomandazioni a tutti gli altri Stati. Non è il caso della Svizzera per la quale è importante che ci sia un follow-up ai punti che solleva. Per questo motivo ci concentriamo sui Paesi nei quali abbiamo una rappresentanza affinché le ambasciate svizzere e gli uffici della Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) possano osservare e sostenere l'attuazione delle nostre raccomandazioni. Non ha molto senso formulare raccomandazioni all'indirizzo di un Paese con il quale non intratteniamo relazioni bilaterali regolari. Nel secondo ciclo abbiamo rivolto raccomandazioni a poco meno di 140 Paesi.



**L'EPU in tre parole secondo Lukas Heinzer:**  
«Universalità, meccanismo giovane e raccomandazioni».

## **L'EPU contribuisce a migliorare la situazione dei diritti umani?**

Per migliorare la situazione dei diritti umani occorre soprattutto una volontà politica e una società civile libera in grado di sorvegliare l'attuazione delle raccomandazioni e di attivarsi. In alcuni casi l'EPU ha portato miglioramenti concreti. Ricordo per esempio una raccomandazione sulla registrazione delle nascite che un Paese dell'America Latina ha accolto e attuato in collaborazione con attori internazionali, l'ONU e agenzie per lo sviluppo. Grazie alla campagna scaturita dall'EPU molte persone, soprattutto nelle zone remote, hanno ricevuto per la prima volta dei documenti d'identità.

## **Qual è il vantaggio dell'EPU rispetto ai rapporti nazionali?**

Le raccomandazioni dell'EPU non sono giuridicamente vincolanti, ma fanno pressione sulla politica perché sono formulate da uno Stato. A mio modo di vedere, questa componente politica è un chiaro punto di forza dell'EPU rispetto ai rapporti nazionali. Tuttavia proprio per questa loro connotazione politica capita spesso che Paesi amici evitino di criticarsi l'un l'altro. Inoltre, dato che l'EPU non prevede un'istanza indipendente incaricata di sorvegliare l'attuazione delle raccomandazioni, la società civile svolge un ruolo più importante in questa procedura che non in quelle dei rapporti nazionali. La società civile è fondamentale sia per il follow-up sia per la raccolta di informazioni prima dell'esame.

## **Ha contatti con rappresentanti della società civile degli altri Paesi?**

Lavoro molto con la società civile. Anche se non hanno un accesso diretto all'EPU, le ONG possono comunque avanzare le loro richieste durante la sessione preliminare. Per noi si tratta di una delle varie fonti importanti sulle quali ci basiamo per verificare i rapporti degli Stati, in aggiunta alle informazioni fornite dagli Stati stessi, dalle rappresentanze diplomatiche e dall'ONU.

## **L'EPU mira a instaurare un dialogo paritario tra gli Stati. A Suo avviso l'obiettivo è raggiunto?**

L'universalità dell'EPU, ossia il fatto che tutti gli Stati possano controllarsi reciprocamente, è un grande passo avanti nella storia dei diritti umani. Il formato, per contro, è problematico: il tempo di parola è molto limitato ed è dunque difficile, se non impossibile, instaurare il cosiddetto «dialogo interattivo». Di conseguenza, lo Stato che deve rispondere alle raccomandazioni spesso si limita a utilizzare formulazioni standard o testi preconfezionati. Le reazioni spontanee sono molto rare.

## **Come si potrebbe migliorare il formato?**

Nell'intero il sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite, EPU compreso, i meccanismi predisposti sono diventati una sorta di rituale a causa tra l'altro della mancanza di risorse. L'esame che si svolge a Ginevra dura solo tre ore e mezza, di conseguenza, il tempo di parola a disposizione dei delegati dei singoli Paesi è molto breve: allo Stato esaminato spettano 70 minuti per cui agli altri rimangono solo uno o due minuti per dire la loro. Inoltre, sarebbe opportuno rafforzare la posizione della società civile nella procedura EPU. Una sua partecipazione attiva non è realistica, ma i suoi rapporti potrebbero essere presi maggiormente in considerazione.

## **L'EPU presenta altri punti deboli?**

Oltre alla qualità delle raccomandazioni che a volte lascia a desiderare, anche la loro quantità è un punto sempre più spesso criticato. Personalmente non credo che le raccomandazioni siano troppe. È positivo che la maggior parte dei Paesi partecipi all'EPU. Dato che molte raccomandazioni riguardano lo stesso problema, possono essere raggruppate.

# INTERVISTA A MONA M'BIKAY, UPR INFO

**Mona M'Bikay dirige UPR Info, un'organizzazione che informa e sostiene tutte le parti che partecipano alla procedura EPU. È convinta che l'EPU abbia effetti positivi e che la procedura dia un importante contributo al dialogo sui diritti umani.**

## **CSDU: Quale legame ha con l'EPU?**

Mona M'Bikay: La nostra organizzazione informa e sostiene tutte le parti coinvolte nella procedura EPU e in particolare la società civile, gli Stati, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i politici e i giornalisti. UPR Info organizza tra l'altro le sessioni preliminari dell'EPU per consentire agli attivisti dei diritti umani di far sentire la loro voce nella procedura EPU e dare loro l'opportunità, prima che la sessione ufficiale prenda il via, di esporre alle delegazioni diplomatiche la situazione nel loro Paese. UPR Info offre inoltre corsi di formazione e seminari nei Paesi in questione per sostenere la partecipazione all'EPU e l'attuazione delle raccomandazioni.

## **Qual è il Suo bilancio dell'EPU?**

Il mio bilancio è positivo perché tutti gli Stati membri hanno partecipato all'EPU. Sono state trattate moltissime questioni relative ai diritti umani e finora né gli Stati né gli altri attori coinvolti hanno mostrato segni di stanchezza. Lo dimostrano tra l'altro l'elevato numero di raccomandazioni e l'impegno di tutti i partecipanti nel follow-up alle raccomandazioni.

## **La Svizzera ha ricevuto oltre 250 raccomandazioni in occasione dell'ultimo EPU.**

Sì, perché sono stati molti, un centinaio, gli Stati che le hanno rivolto raccomandazioni. Si tratta di un numero notevole soprattutto rispetto ad altre procedure che registrano quasi sempre una partecipazione nettamente inferiore. Dato che molte raccomandazioni si ripetono è molto importante raggrupparle per temi.

## **L'EPU contribuisce a migliorare la situazione dei diritti umani?**

Sì, certamente. L'EPU permette di avviare un dialogo nazionale sui diritti umani che a sua volta contribuisce a migliorare la situazione quando vengono adottate misure concrete. Per esempio, lo Zambia ha emanato una nuova legge contro i matrimoni di bambini mentre il Marocco, anche sulla spinta di una raccomandazione della Svizzera, ha varato una legge contro la violenza sulle donne. Dal canto suo, la Confederazione ha approvato un piano d'azione nazionale (PAN) contro la tratta di esseri umani. L'EPU dà voce a persone che altrimenti sarebbero poco ascoltate. Gli Stati non possono semplicemente ignorare le raccomandazioni talvolta numerose rivolte loro. E il fatto che all'esame successivo debbano rendere conto del proprio operato li incentiva a intervenire per migliorare la situazione dei diritti umani al loro interno. Del resto, ogni Paese ci tiene ad avere una buona immagine.

## **Quali sono i punti deboli dell'EPU?**

L'EPU è una procedura di peer review e l'attuazione delle raccomandazioni dipende unicamente dalla buona volontà dei singoli Paesi. Gli Stati – e questo è un aspetto positivo – accettano il 70 per cento delle raccomandazioni, ma di queste solo il 50 per cento circa viene effettivamente attuato, visto che non sussiste né un obbligo in tal senso né un meccanismo di controllo ufficiale. Questo è sicuramente un punto debole della procedura, che tuttavia può anche rivelarsi un suo punto di forza: a volte, infatti, quando gli Stati si impegnano di propria iniziativa per realizzare qualcosa, la volontà è maggiore rispetto a quando agiscono per costrizione.

## **L'EPU in tre parole secondo Mona M'Bikay:**

«Universalità, partecipazione,  
collaborazione».



## **Che cosa pensa della quantità e della qualità delle raccomandazioni?**

La qualità delle raccomandazioni è molto variabile. Alcune sono estremamente specifiche e puntano per esempio alla ratifica di un determinato trattato internazionale. Ciò presuppone una buona conoscenza della situazione interna del Paese in questione. Altre sono formulate in termini generici e ciò complica la loro attuazione. Spesso inoltre, le stesse raccomandazioni vengono formulate più volte, ma 258 raccomandazioni non corrispondono a 258 temi diversi. Nel primo ciclo EPU sono state formulate complessivamente per tutti gli Stati circa 20 000 raccomandazioni; nel secondo ciclo circa 35 000. L'aumento del numero di raccomandazioni è un segnale positivo perché mostra che tutti i Paesi possono partecipare e partecipano all'EPU. Questo è uno dei suoi grandi punti di forza.

## **Secondo Lei, il federalismo e la democrazia diretta ostacolano l'attuazione dei diritti umani in Svizzera?**

No, non credo che il federalismo sia un problema. Al contrario, se si confronta la Svizzera con uno Stato centralizzato come la Francia si nota subito che il federalismo ha il vantaggio di considerare maggiormente le richieste avanzate dai Cantoni. In un sistema federale la sfida è assicurare che i diritti umani e i diritti fondamentali vengano applicati in tutti i Cantoni allo stesso modo. Per quanto riguarda la democrazia diretta della Svizzera il rischio è che non sempre le iniziative popolari sono compatibili con i trattati internazionali e i diritti umani. Al riguardo, è bene ricordare che questi ultimi non valgono solo al di fuori della Svizzera ma anche al suo interno.

# LA PARITÀ TRA DONNE E UOMINI NEL MONDO DEL LAVORO

**La situazione delle donne sul mercato del lavoro è un indicatore fondamentale della parità di genere. Nella classifica dei Paesi più virtuosi, la ricca Svizzera si colloca sempre in posizioni intermedie in fatto di parità salariale e addirittura agli ultimi posti per la quota di donne tra i quadri o i membri dei consigli di amministrazione. Per questo motivo è spesso criticata a livello nazionale e internazionale.**

La questione della parità tra donne e uomini nella vita professionale torna regolarmente di attualità in occasione della verifica della situazione dei diritti umani in Svizzera. Oltre a un salario uguale per un lavoro di uguale valore e, di conseguenza, alla stessa copertura in caso di invalidità, vecchiaia e disoccupazione, si tratta di garantire a donne e uomini le stesse possibilità di inclusione e partecipazione in tutti gli ambiti di vita nonché un'equa ripartizione dei doveri familiari. Recentemente due comitati delle Nazioni Unite, quello dei diritti dell'uomo e quello per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, si sono occupati degli svantaggi persistenti delle donne e hanno raccomandato alla Svizzera di intensificare gli sforzi per migliorare la posizione delle donne nella vita professionale. La parità di genere in Svizzera è un tema ricorrente anche nella procedura EPU.

## **Le raccomandazioni rivolte alla Svizzera e la sua reazione**

### **Primo ciclo EPU (2008)**

Nel primo ciclo EPU, la Svizzera ha accettato sette raccomandazioni sulla politica della parità di genere. Una di esse riguardava la vita professionale e invitava la Svizzera a impegnarsi maggiormente per garantire pari opportunità sul mercato del lavoro, in particolare per le donne appartenenti a minoranze. Nel suo rapporto dell'aprile 2008 all'attenzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, il Consiglio federale constatava che la realtà quotidiana era ancora ben lungi dalla parità di fatto, soprattutto per i gruppi di donne particolarmente vulnerabili e svantaggiate come le migranti. Nella formazione e nel perfezionamento erano stati compiuti passi avanti, ma nell'economia privata le donne continuavano a guadagnare quasi il 20 per cento in meno e a dover far fronte a un duplice onere: l'attività professionale e i doveri familiari. Occorrevano dunque misure per conciliare vita familiare e lavoro. Nel suo rapporto intermedio del maggio 2011 sui progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni, il Consiglio federale ha assicurato che la lotta contro la discriminazione delle donne costituisce un compito permanente e che

sia la Confederazione sia i Cantoni hanno lanciato vari programmi per garantire le pari opportunità sul mercato del lavoro.

Nel rapporto dell'agosto 2012 per il secondo ciclo EPU, il Consiglio federale ha elencato diversi programmi messi in atto per contrastare le disparità salariali e le molestie sessuali. Ha elogiato il Dialogo sulla parità salariale avviato nel 2009 con le parti sociali definendolo una soluzione pragmatica e ha segnalato il rafforzamento degli aiuti finanziari per la custodia di bambini complementare alla famiglia nonché la creazione di una piattaforma Internet sulla conciliabilità di famiglia e lavoro.

### Secondo ciclo EPU (2012)

Delle 99 raccomandazioni accettate dalla Svizzera nel 2012 in occasione del secondo ciclo EPU, circa una mezza dozzina riguardava esplicitamente la discriminazione delle donne nella vita professionale. Cinque Stati hanno raccomandato alla Svizzera di intensificare gli sforzi per realizzare la parità di fatto, di portare avanti le misure volte a garantire la parità di trattamento sul posto di lavoro e di prevedere strategie efficaci per ridurre le disparità sul mercato del lavoro. La Svizzera ha accettato le raccomandazioni che la invitavano a intraprendere ulteriori passi per rafforzare la rappresentanza delle donne nelle posizioni dirigenziali e ad adottare misure speciali limitate nel tempo per aumentare la loro partecipazione in tutti i settori.

Nel rapporto del giugno 2017 per il terzo ciclo EPU il Consiglio federale ha esaminato a fondo la situazione delle donne nella vita professionale. Ha segnalato di aver inserito la lotta contro la disparità salariale nei programmi di legislatura 2011-2015 e 2015-2019 e di aver lanciato la Carta della parità salariale nel settore pubblico. Ha ricordato che nell'ambito degli acquisti pubblici gli appalti vengono conferiti esclusivamente alle imprese in grado di provare che rispettano la parità salariale e ha prospettato la possibilità di modificare la legge sulla parità dei sessi per obbligare le aziende con più di 50 dipendenti ad analizzare la propria prassi salariale ogni quattro anni. Infine, ha constatato con spirito autocritico che l'autoregolamentazione non basta per raggiungere un'equa rappresentanza di donne e uomini nelle posizioni dirigenziali e ha fatto presente che per questo motivo nel novembre del 2016 ha elaborato un progetto di revisione del diritto azionario che prevede una quota di genere per le società anonime quotate in borsa.

### FATTI E CIFRE

- Nel 2014 le donne hanno guadagnato in media il 18,8 per cento o 1412 franchi meno degli uomini (differenza rispetto al salario mediano: 12,8%).
- La disparità salariale è maggiore (33,2% di salario in meno per le donne) nel settore dei servizi finanziari e assicurativi, e minore (9,3%) nel settore alberghiero e della ristorazione.
- La disparità salariale è particolarmente accentuata nelle funzioni quadro: nei quadri superiori, alti e medi si attesta al 19,71 per cento, nei quadri bassi al 14,03 per cento e nei quadri inferiori al 10,06 per cento. Il valore più basso (9,2%) lo si riscontra nei posti senza funzione quadro.
- Tra il 2016 e il 2017 la quota di donne nelle direzioni aziendali è cresciuta dal 6 all'8 per cento, quella nei consigli di amministrazione dal 16 al 17 per cento.
- Secondo lo studio «Berufseinstieg und Lohn-diskriminierung» (ingresso nel mondo del lavoro e discriminazione salariale) del programma nazionale di ricerca «Uguaglianza fra donna e uomo» (PNR 60), a fronte di una formazione identica e di qualifiche di pari livello, già dal primo lavoro le giovani donne percepiscono in media un salario del 7 per cento inferiore rispetto a quello dei giovani uomini (280 franchi in meno al mese). Questa disparità è particolarmente evidente nelle professioni dove c'è equilibrio di genere, per esempio nel settore commerciale.

Fonte: Ufficio federale di statistica

### Terzo ciclo EPU (2017)

La posizione delle donne svizzere nella vita professionale ha attirato l'attenzione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite anche nel terzo ciclo EPU. La Svizzera ha prontamente accettato dodici raccomandazioni sulla parità salariale e cinque sulla rappresentanza femminile negli organi decisionali, ma già nella prima tornata ha rifiutato la raccomandazione di combattere le disparità salariali con misure speciali limitate nel tempo. Dopo un esame accurato ne ha accettate altre quattro che esortavano a moltiplicare gli sforzi per raggiungere una presenza equilibrata di donne e uomini nelle posi-

zioni dirigenziali. Il Consiglio federale ha motivato questa decisione adducendo le revisioni della legge sulla parità dei sessi e del diritto della società anonima. La Svizzera ha inoltre respinto altre due raccomandazioni relative a un'equa rappresentanza delle donne nella politica e nell'economia spiegando che contrastavano con le decisioni prese poco tempo prima dalle Camere federali in materia di partecipazione politica.

### Gli effetti dell'EPU

Visto che le raccomandazioni rivolte alla Svizzera nei tre cicli EPU in tema di parità tra donne e uomini nella vita professionale coincidono con gli obiettivi fissati già da oltre 35 anni nella Costituzione federale, il Consiglio federale le ha accettate in larga misura.

Di fronte alla lentezza dei cambiamenti, il Consiglio federale ha deciso di obbligare le imprese ad assumersi le loro responsabilità. Determinante per questa decisione è stata l'ammissione che le misure volontarie non inducono le aziende ad apportare i correttivi necessari. Si tratta ora di capire se le due misure sottoposte al Parlamento (analisi del sistema salariale e quote di genere) potranno essere attuate e quali effetti avranno. Anche se entrambe non prevedono sanzioni per le imprese che non le applicheranno e non sarà possibile imporre la loro applicazione nel singolo caso, l'approvazione dei relativi progetti da parte delle due Camere federali è tutt'altro che certa. Nella sessione primaverile del 2018, il Consiglio degli Stati ha già rinviato la revisione della legge sulla parità dei sessi alla commissione incaricata dell'esame preliminare differendola così a data da stabilirsi.

Se e fino a che punto i risultati dei tre cicli EPU abbiano influenzato la discussione sulla parità di genere in Svizzera non può essere stabilito. In particolare nulla sembra indicare che i politici predano atto della procedura internazionale di esame. Nel dibattito attualmente in corso alle Camere federali sulla legge sulla parità dei sessi, le raccomandazioni non sono state minimamente menzionate.

In compenso, si riflettono nella politica estera della Svizzera che in questo senso si impegna a livello internazionale a favore della parità di genere e dell'emancipazione di donne e bambine, per esempio nel quadro dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Anche in questo ambito, parità salariale e partecipazione sono indicatori fondamentali per verificare lo stato di attuazione delle raccomandazioni e fungono da base per misurare l'operato della Svizzera negli anni a venire.

### LEGGE SULLA PARITÀ DEI SESSI: EFFICACIA LIMITATA

Emanata nel 1995, la legge federale sulla parità dei sessi (LPar) vuole permettere alle donne di adire le vie legali per far valere il loro diritto alla non discriminazione o alla parità nella vita professionale e in particolare il loro diritto alla parità salariale. Sinora la LPar non ha tuttavia sortito gli effetti sperati.

- Le azioni legali sono state intentate prevalentemente per discriminazione salariale (67 casi) o per licenziamento discriminatorio (pure 67 casi). In 33 dei casi di licenziamento discriminatorio il motivo era una gravidanza o una maternità. La maggior parte delle donne che ha adito le vie legali lavorava nel settore sanitario.
- La legge ha contribuito solo in rari casi a migliorare la loro posizione sul posto di lavoro. Al promovimento dell'azione legale il rapporto di lavoro era già stato disdetto nel 67,8 per cento dei casi, al pronunciamento della sentenza nell'84 per cento dei casi.
- I tassi di successo sono risultati generalmente bassi. Nel 62,5 per cento dei casi la sentenza è stata in gran parte o completamente a sfavore della parte attrice. Le azioni legali per licenziamento ritorsivo sono state respinte quasi tutte (91,6%), quelle per molestie sessuali non sono andate a buon fine nell'82,8 per cento dei casi e quelle per discriminazione salariale nel 76,3 per cento dei casi.
- In molti casi i tribunali non hanno applicato la LPar o non lo hanno fatto correttamente.

Fonte: Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004-2015), [www.gleichstellungsgesetz.ch/pdf/Analyse\\_GIG\\_2017\\_de.pdf](http://www.gleichstellungsgesetz.ch/pdf/Analyse_GIG_2017_de.pdf)

# VIOLENZA NELL'EDUCAZIONE: LA SVIZZERA ESITA A VIETARLA



**In Svizzera, da più di dieci anni il divieto delle punizioni corporali sui bambini è ripetutamente oggetto di iniziative politiche e richiama l'attenzione di ONG, specialisti e ricercatori. Anche gli organi delle Nazioni Unite per i diritti umani esortano la Svizzera a combattere questo fenomeno e a introdurre nella legge un divieto delle punizioni corporali. Ma la Confederazione fatica a compiere questo passo.**

La ricerca lo ha dimostrato da tempo: le punizioni corporali hanno gravi ripercussioni mediche e psicologiche sui bambini e mettono in pericolo il loro benessere. E un divieto per legge, accompagnato da un ampio lavoro di sensibilizzazione, può modificare il comportamento dei genitori. In 32 Stati europei, tra cui la Germania, l'Austria e il Liechtenstein, un divieto esplicito di questa pratica è già inserito nella legge. La Svizzera, insieme alla Francia e all'Italia, fa parte di quel gruppo ristretto di Paesi che non lo hanno ancora introdotto.

L'articolo 19 della Convenzione sui diritti del fanciullo impone chiaramente alla Svizzera, in quanto Stato Parte, di adottare di ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per proteggere i bambini dalle punizioni corporali. Secondo il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo ogni forma di violenza fisica o psichica costituisce un trattamento degradante. Nella sua osservazione generale n. 8 il Comitato si esprime pertanto anche a favore di un divieto esplicito e incondizionato di qualsiasi tipo di punizione. Parallelamente, nella sua osservazione generale n. 13 sottolinea il ruolo fondamentale dei genitori nel garantire un'educazione rispettosa, benevola e priva di violenza, definita dagli specialisti «genitorialità positiva».

Il Comitato per i diritti del fanciullo e il Comitato contro la tortura hanno ripetutamente raccomandato alla Svizzera di combattere la violenza sui bambini e in particolare di vietare espressamente per legge le punizioni corporali. Nel quadro dell'EPU la Svizzera si è espressa più volte contro tale divieto. →

## Le raccomandazioni rivolte alla Svizzera e la sua reazione

### Primo ciclo EPU (2008)

Già in occasione del primo ciclo EPU nel maggio del 2008 il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite aveva raccomandato alla Svizzera di valutare l'introduzione di un divieto esplicito di qualsiasi punizione corporale sui bambini. La Confederazione aveva accettato questa raccomandazione, ma dalla sua dichiarazione emergeva che non intendeva decretare un divieto esplicito e che a suo modo di vedere la legislazione vigente offriva già una protezione sufficiente. Al riguardo, faceva notare che la Costituzione federale protegge in modo specifico l'integrità fisica di bambini e adolescenti e che la giurisprudenza del Tribunale federale condanna qualsiasi misura educativa che potrebbe danneggiare l'integrità fisica, psichica o mentale del bambino. Segnalava inoltre che il Codice penale svizzero prevede il perseguimento d'ufficio delle lesioni personali in generale come pure delle vie di fatto reiterate sui bambini da parte dei genitori o di altre persone che si occupano della loro educazione.

Anche nel secondo rapporto EPU dell'agosto 2012 la Svizzera sosteneva che i trattamenti degradanti e le misure educative dannose per l'integrità dei bambini sono vietati e rimandava a disposizioni esplicite contenute nei regolamenti scolastici e di istituto nonché al Codice penale. Per questo motivo anche a un'iniziativa parlamentare che chiedeva una normativa specifica contro le punizioni corporali non è stato dato seguito.

### Secondo ciclo EPU (2012)

Nel secondo ciclo EPU il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite è tornato su questo tema e ha raccomandato alla Svizzera di:

- lanciare più campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sugli effetti dannosi della violenza sui bambini, in particolare delle punizioni corporali;
- introdurre nella legge un divieto esplicito delle punizioni corporali sui bambini all'interno della famiglia.

La Svizzera ha subito accolto la prima raccomandazione, mentre dopo un periodo di riflessione alla fine di febbraio del 2013 ha respinto la seconda.

Nel rapporto dell'11 luglio 2017 per il terzo ciclo EPU, la Svizzera ha addotto ulteriori argomenti contro un divieto stabilito dalla legge. Poiché l'incompatibilità delle punizioni corporali come metodo educativo con il benessere dei bambini è ormai generalmente riconosciuta, ritiene superfluo inserire un divieto esplicito nel Codice civile o nel Codice penale, tanto più che già dal 1990 almeno le vie di fatto reiterate sui bambini e le lesioni personali intenzionali sono perseguite d'ufficio. Ha poi aggiunto che il Parlamento ha regolarmente affossato tutti i tentativi di introdurre un divieto esplicito. Nello stesso rapporto, la Svizzera ha messo in evidenza i suoi sforzi di sensibilizzazione volti a modificare l'atteggiamento e il comportamento dei genitori. Per esempio, ha segnalato il sostegno fornito dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali in materia di prevenzione della violenza, consulenza, sensibilizzazione, informazione e formazione dei genitori. Inoltre, ha menzionato le strutture cantonali di aiuto per bambini e genitori nonché i corsi specifici per genitori con difficoltà educative. →

### COSA SI INTENDE PER VIOLENZA SUI BAMBINI?

Il mondo scientifico, i media e le ONG lo puntualizzano costantemente: il problema risiede nel concetto di violenza dei genitori o delle persone preposte all'educazione. Raramente, infatti, la violenza fisica e psichica sui bambini viene percepita come tale. Nella sua giurisprudenza il Tribunale federale parla di un livello socialmente accettato che non deve essere superato. Ma dove ha inizio la punizione corporale o la violenza psichica? Spesso schiaffi, scappellotti, strattone o anche la trascuratezza emotiva frutto di un atteggiamento di rifiuto non vengono percepiti come violenza sul bambino. Ma la violenza non ha inizio solo quando il bambino viene picchiato duramente con pugni e calci o ferito con una cinghia.

### Terzo ciclo EPU (2017)

Convinto della necessità di intervenire per proteggere i bambini, nel novembre del 2017 il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite ha raccomandato di:

- vietare tutte le forme di punizione corporale sui bambini;
- emanare una legislazione che vieti espressamente le punizioni corporali sui bambini in tutti gli ambienti, inclusa la casa.

La Svizzera ha accettato la prima raccomandazione formulata in termini generici, ma ha nuovamente respinto l'inserimento nella legge di un divieto esplicito delle punizioni corporali sui bambini.

### Gli effetti dell'EPU

Oltre al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite o al Comitato per i diritti del fanciullo, anche altri organi internazionali hanno formulato raccomandazioni indirizzate alla Svizzera per sbloccare la situazione sul fronte delle punizioni corporali sui bambini. Dal 2006, quattro interventi parlamentari sono stati bocciati e una petizione sottoposta al Parlamento nel 2015 da un gruppo di allievi bernesi non ha avuto alcun effetto politico.

La posizione di Consiglio federale e Parlamento è chiara: l'accento va posto sulla promozione delle competenze genitoriali attraverso misure attive di sensibilizzazione e su un sistema di aiuto all'infanzia e alla gioventù ben sviluppato. Riconosciuta la necessità di interventi in tale sistema, nel suo rapporto redatto nel 2012 in risposta al postulato Fehr 07.3725 («Protezione dei bambini e degli adolescenti dalla violenza in famiglia») il Consiglio federale ha proposto di sostenere i Cantoni nel potenziamento delle loro strutture di aiuto all'infanzia e alla gioventù e di promuovere lo scambio di informazioni ed esperienze.

Un divieto esplicito segnerebbe un passo fondamentale verso un cambiamento di mentalità in Svizzera, ma malgrado le raccomandazioni, le campagne regolari e gli sforzi compiuti dalla società civile questa idea non ha attecchito. Il Consiglio federale ritiene che la legislazione svizzera contenga già le disposizioni necessarie per poter perseguire penalmente le punizioni corporali o tutelare sufficientemente il benessere dei bambini e che ulteriori norme siano quindi superflue. Da oltre dieci anni ripete questi stessi argomenti per rispondere sia alle richieste degli organi di sorveglianza internazionali sia a mozioni e postulati parlamentari.

In Svizzera, l'EPU, insieme ad altri fattori e attori, ha sensibilizzato sulla necessità di un cambiamento di mentalità dei genitori e delle persone che si occupano dell'educazione dei bambini, e sul bisogno di stanziare risorse a tale scopo. Tuttavia, l'attuale offerta in questo ambito è lungi dall'essere coordinata. Dal canto loro, i consultori per i genitori e gli specialisti in ambito sociale, medico e giuridico sono del parere che, oltre al lavoro di sensibilizzazione e di informazione della popolazione in generale, solo l'inserimento nel Codice civile di un divieto dell'uso della violenza come strumento educativo possa produrre il necessario cambiamento di mentalità.

Parallelamente, le ripetute raccomandazioni degli organi delle Nazioni Unite per i diritti umani non sono riuscite a scalfire l'atteggiamento di rifiuto dei parlamentari svizzeri e del Consiglio federale nei confronti dell'inserimento nella legge di un divieto esplicito delle punizioni corporali sui bambini. Occorreranno quindi ulteriori iniziative e sforzi visto che – come mostrano recenti studi – la violenza rimane un metodo educativo diffuso in Svizzera.

### Una società civile impegnata

In tutti questi anni la società civile non è rimasta a guardare. Le fondazioni Protezione dell'infanzia Svizzera e Terre des hommes Svizzera – Aiuto all'infanzia, per esempio, hanno organizzato numerose campagne, conferenze e corsi di perfezionamento. Nell'autunno del 2017 è stata lanciata una petizione nazionale per chiedere l'inserimento nella legge di un divieto delle punizioni corporali e della violenza psichica sui bambini. Dal canto suo, l'«Appel von Bern» (appello di Berna) pubblicato nel maggio 2018 in occasione della conferenza interdisciplinare dell'Università di Ginevra e del CSDU sul tema delle punizioni corporali contiene richieste chiare in vista dell'introduzione nella legge di un divieto e della sua attuazione.

# VIOLENZA DI MATRICE RAZZISTA DA PARTE DELLA POLIZIA

**I media svizzeri e le ONG riportano regolarmente abusi di matrice razzista commessi dalla polizia. A fare le spese di questa forma di violenza fisica o psichica sono soprattutto le persone di colore.**

Negli ultimi anni in Svizzera sono state rarissime le condanne di poliziotti per abusi di matrice razzista. Secondo il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale ciò non significa tuttavia che questo fenomeno non esista. Il numero esiguo di condanne può essere dovuto al fatto che le vittime non conoscono sufficientemente i loro diritti oppure temono la disapprovazione sociale, possibili ritorsioni o un procedimento giudiziario lungo e forse costoso. Spesso, inoltre, diffidano della polizia e delle autorità giudiziarie. È perciò lecito supporre che il numero effettivo di questi episodi sia di gran lunga maggiore.

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale obbliga la Svizzera a prevenire o perlomeno a ridurre gli abusi di matrice razzista soprattutto attraverso la formazione, il perfezionamento e la sensibilizzazione delle forze dell'ordine, una composizione il più eterogenea possibile dei corpi di polizia in cui siano rappresentate anche le minoranze e lo sviluppo di una cultura costruttiva dell'errore, ma anche attraverso i divieti di discriminazione razziale nelle leggi sulla polizia o nei regolamenti interni nonché una protezione giuridica effettiva. La Svizzera, quindi, deve garantire una tutela legale efficace contro tutti gli atti di discriminazione razziale. Gli autori devono essere perseguiti e giudicati da un tribunale.

## Le raccomandazioni rivolte alla Svizzera e la sua reazione

### Primo ciclo EPU (2008)

Nel primo ciclo EPU la Svizzera è stata invitata a compiere i passi necessari per prevenire gli atti di violenza di matrice razzista commessi dalle forze dell'ordine contro stranieri, migranti e richiedenti l'asilo, e ad adoperarsi affinché i responsabili vengano giudicati da un tribunale. La Svizzera ha accolto questa raccomandazione.

Nel suo rapporto intermedio del maggio 2011, ha fatto il punto sullo stato di attuazione delle raccomandazioni. La lotta contro il razzismo è uno dei compiti prioritari delle autorità federali e cantonali. L'esame finale della formazione delle forze di polizia prevede una verifica obbligatoria su diritti umani ed etica. Inoltre, in diversi corpi e in diverse scuole di polizia si tengono corsi di perfezionamento sulla discriminazione e il razzismo. Il rapporto redatto per il secondo ciclo EPU nell'agosto 2012 segnala che anche l'Istituto svizzero di polizia per alti funzionari e specialisti offre corsi di formazione in competenze interculturali e diversità.

### Secondo ciclo EPU (2012)

Nel secondo ciclo EPU la Svizzera ha accettato le raccomandazioni che la esortavano a:

- proseguire gli sforzi volti a prevenire gli abusi di matrice razzista e a tradurre in giudizio gli autori;
- proseguire e promuovere i corsi sui diritti umani e la lotta contro la discriminazione nonché la formazione sulla norma penale contro il razzismo;
- indagare sui casi di uso eccessivo della forza durante l'arresto, la detenzione e l'interrogatorio.

Il rapporto della Svizzera per il terzo ciclo EPU del 28 giugno 2017 rileva che la formazione delle forze di polizia comprende corsi sui diritti umani e sulla discriminazione razziale e che sono stati creati meccanismi di reclamo per gli abusi di matrice razzista commessi da agenti. Segnala inoltre la possibilità data ai cittadini svizzeri dal retroterra migratorio di entrare nei corpi di polizia, ciò che aumenta il grado di accettazione delle forze dell'ordine da parte della popolazione e riduce i conflitti. Infine, sottolinea che la diversità della società e la protezione contro la discriminazione fanno parte della formazione delle forze di polizia e vengono tematizzate regolarmente anche nei corsi di perfezionamento.

Il rapporto ricorda altresì che il Codice di procedura penale ammette l'uso della forza soltanto quale mezzo estremo per attuare provvedimenti coercitivi di polizia, che il Codice penale sanziona l'uso sproporzionato della forza e che le relative denunce possono essere indirizzate direttamente al Ministero pubblico della Confederazione senza passare per la polizia.

### Terzo ciclo EPU (2017)

Nel terzo ciclo EPU la Svizzera ha accolto quattro raccomandazioni che la esortavano ad aprire un'indagine indipendente sui casi di uso eccessivo della forza – segnatamente durante il rimpatrio di richiedenti l'asilo respinti, l'arresto, la detenzione o l'interrogatorio di persone sospette – o di trattamento crudele da parte di agenti di polizia nonché a punire gli autori. →

#### LA VIOLENZA DI MATRICE RAZZISTA È DIFFICILE DA DIMOSTRARE

Ogni volta che un agente di polizia viene accusato di violenza di matrice razzista, un'inchiesta deve essere avviata d'ufficio. Tuttavia, è estremamente difficile provare un tale reato. Spesso mancano testimoni ed è la parola della presunta vittima contro quella dell'ufficiale di polizia. Il Tribunale federale interpreta inoltre la norma penale contro la discriminazione razziale in modo restrittivo, per esempio statuendo che la violenza nello spazio pubblico deve essere chiaramente riconoscibile come atto di matrice razzista da una terza persona comune e non coinvolta. L'articolo del Codice penale non copre nemmeno tutte le esternazioni sgradite. La massima istanza giudiziaria svizzera ha infatti prosciolto dall'accusa di discriminazione razziale un poliziotto che, mentre procedeva a un arresto, aveva dato del «porco straniero» e dello «sporco asilante» a un uomo proveniente dall'Africa del Nord. Nella loro sentenza, i giudici di Mon Repos hanno stabilito che gli epiteti in questione sono sì beceri e lesivi dell'onore, ma non costituiscono un'aggressione di matrice razzista alla dignità umana, in quanto manca il necessario riferimento a una determinata razza, etnia o religione. A loro modo di vedere, il fatto di che il poliziotto li abbia proferti nel quadro di un arresto è particolarmente fuori luogo e inaccettabile, ma non va oltre la fattispecie penale dell'ingiuria.

Fonte: sentenza del Tribunale federale 6B\_715/2012 del 6 febbraio 2014

## Gli effetti dell'EPU

Gli abusi di matrice razzista commessi dalla polizia sono stati oggetto di più raccomandazioni indirizzate alla Svizzera. Nel merito si sono espressi diversi organi di sorveglianza internazionali. In questo contesto è stata accolta positivamente l'attenzione riservata ai diritti umani e alla discriminazione durante la formazione e il perfezionamento degli agenti di polizia. Lo stesso vale per gli sforzi a favore della diversità culturale nei corpi di polizia anche se, complice la struttura federalista della Svizzera, sussistono notevoli differenze tra i Cantoni e i Comuni.

In generale, la mancanza di dati empirici affidabili rende difficile lottare contro la violenza della polizia: né gli episodi di violazione della norma penale contro il razzismo registrati nel sistema di documentazione del razzismo DoSyRa e nella banca dati della Commissione federale contro il razzismo (CFR) né i reati riportati nella Statistica criminale di polizia offrono una panoramica sistematica e completa della violenza di matrice razzista della polizia. È quindi probabile che il numero sommerso di questi episodi sia elevato e che quelli segnalati rappresentino solo la punta dell'iceberg. I dati insufficienti e incompleti non permettono di effettuare un'analisi rigorosa della situazione e degli effetti degli sforzi compiuti – per esempio dei corsi di formazione e perfezionamento – per ridurre la violenza di matrice razzista della polizia. Per quanto concerne l'applicazione del diritto, in Svizzera continuano a mancare meccanismi di reclamo indipendenti dal punto di vista organizzativo e di fatto dagli agenti messi sotto accusa. Per le vittime di abusi commessi dalle forze dell'ordine gli organi di mediazione possono svolgere un ruolo importante ai fini delle indagini dato che offrono gratuitamente servizi di consulenza e di conciliazione e, pur essendo indipendenti dalla polizia, hanno ampio diritto di accesso ai suoi atti. In Svizzera, tuttavia, a livello cantonale e comunale esistono solo 12 organi parlamentari di mediazione.

Al di là delle prese di posizione ufficiali della Svizzera citate sopra, non sono disponibili informazioni su come la Confederazione intenda attuare le raccomandazioni accettate e con quale obiettivo. Non è chiaro neppure quali misure concrete siano state adottate o messe in atto in seguito a tali raccomandazioni. Posto che in Svizzera la sovranità in materia

di polizia spetta ai Cantoni, la Confederazione potrebbe almeno assumere compiti di coordinamento, per esempio per instaurare buone pratiche in tutti i corpi di polizia cantonali. Complessivamente, il deficit di informazione e trasparenza è notevole e rende impossibile un'analisi dell'impatto concreto dell'EPU sulla riduzione della violenza di matrice razzista della polizia. Per quanto è dato a sapere, la Confederazione non ha intrapreso nulla per attuare le raccomandazioni menzionate.

# A CHE COSA SERVE L'EPU?

**L'EPU contribuisce a migliorare la situazione dei diritti umani in Svizzera? Con il presente opuscolo il CSDU tenta di rispondere a questo interrogativo. Per quanto sia difficile misurare gli effetti dell'EPU o riconoscere in una determinata evoluzione un suo effetto diretto, è comunque possibile stilare un bilancio intermedio provvisorio dei tre cicli EPU della Svizzera dinanzi al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite.**

L'EPU è la sola procedura che consente di trattare e tematizzare tutti gli impegni assunti dalla Svizzera in materia di diritti umani. Tra i suoi effetti positivi che meritano di essere sottolineati vi è quello di fornire a intervalli regolari una visione d'insieme dei problemi in tutti gli ambiti attinenti ai diritti umani nel nostro Paese. L'EPU ha altresì mostrato la necessità di rendere obbligatorio il coinvolgimento dei Cantoni nella procedura dinanzi al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite sia per migliorare il coordinamento tra Confederazione e Cantoni sia per rendere più coerente la politica interna ed estera in materia di diritti umani. L'EPU si è inoltre rapidamente imposto come importante piattaforma per le richieste avanzate dalla società civile in Svizzera.

## **Scarsa capacità di pressione politica**

Malgrado gli effetti positivi, l'aspettativa che la dimensione internazionale dell'EPU e le raccomandazioni degli altri Stati migliorassero l'accettazione delle richieste e permettessero di risolvere più rapidamente le situazioni problematiche è stata delusa. Come mostrano gli esempi descritti nell'opuscolo, l'EPU nulla può contro il rifiuto categorico delle amministrazioni pubbliche di riconoscere la necessità di intervento o contro la resistenza della politica. In ultima analisi, la prassi della Svizzera di accettare unicamente le raccomandazioni che considera già attuate o che riguardano ambiti in cui sono già previsti correttivi, limita l'efficacia e l'utilità dell'EPU. Nonostante possa certamente fungere da catalizzatore di un'evoluzione già in corso, sinora l'EPU non ha fornito nuovi impulsi alla protezione dei diritti umani.

Trasmettere la relativa procedura è oltretutto difficile. Se da un lato il numero elevato di raccomandazioni è oggetto di critiche, dall'altro il fatto che alcuni Paesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani rivolgano raccomandazioni alla Svizzera riaccende costantemente il dibattito sulla credibilità di tale esame.

## **Il follow-up, un'occasione per incrementare l'efficacia**

Sinora il follow-up, ossia il trattamento e l'elaborazione delle raccomandazioni risultanti dall'EPU, ha ricevuto scarsa attenzione in Svizzera. Affinché questa procedura venga presa sul serio, sarebbe importante interpretare le raccomandazioni, viste la loro quantità e ampiezza, per distinguere quelle di puro carattere politico da quelle che mettono in luce una sostanziale necessità di intervento. Occorre inoltre prioritarle e raggrupparle nonché valutare con occhio critico quelle respinte per capire se i motivi addotti sono giusti oppure se, dopo tutto, non evidenzino problemi che esigono soluzioni. Attualmente in Svizzera manca un attore che svolga tale compito. Questo ruolo potrebbe essere assunto da un'istituzione nazionale per i diritti umani che in qualità di mediatrice avrebbe la possibilità di esaminare le raccomandazioni in modo indipendente e di inserirle nel contesto concreto. Oltre a un valore aggiunto per il follow-up, ciò creerebbe anche la pressione necessaria affinché venga dato seguito alle richieste legittime scaturite dall'EPU.

Centro svizzero di competenza  
per i diritti umani (CSDU)  
Schanzeneckstrasse 1  
Casella postale  
3001 Berna

Tel. +41 (0)31 631 86 51  
[skmr@skmr.unibe.ch](mailto:skmr@skmr.unibe.ch)  
[www.csdu.ch](http://www.csdu.ch)