



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Rapporto intermedio  
in attuazione delle raccomandazioni del Comitato  
ONU della Convenzione sull'eliminazione  
della discriminazione nei confronti della donna  
(Comitato CEDAW) del 31 ottobre 2022**

**Berna, novembre 2024**

## Indice

1. Mandato .....	3
2. Rafforzamento delle conoscenze delle autorità giudiziarie concernenti l'applicazione diretta e l'uso della Convenzione nei procedimenti giudiziari .....	3
3. Eliminazione delle disparità cantonali nel finanziamento dell'attuazione della parità di genere e garanzia che ogni Cantone disponga di un ufficio per le pari opportunità.....	5
4. Revisione della fattispecie penale di violenza carnale e altri reati sessuali .....	7
5. Revisione della regolamentazione dei casi di rigore in caso di violenza domestica .....	8

# 1. Mandato

La Svizzera ha ratificato la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW; RS 0.108) nel 1997. Da allora è tenuta a riferire periodicamente sui progressi e le sfide nell'attuazione della Convenzione. Nel mese di ottobre del 2022 la Svizzera ha presentato al Comitato competente il Sesto Rapporto sull'attuazione della CEDAW. Nelle sue osservazioni conclusive del 31 ottobre 2022 (di seguito: raccomandazioni), il Comitato ha chiesto tra l'altro alla Svizzera di fornirgli entro due anni informazioni scritte sulle misure adottate per attuare le raccomandazioni contenute nei paragrafi 16 (a), 32 (a), 42 (d) e (f)<sup>1</sup>. Le raccomandazioni citate riguardano il rafforzamento delle conoscenze delle autorità giudiziarie concernenti l'applicazione diretta e l'uso della Convenzione nei procedimenti giudiziari (raccomandazione 16 a), l'eliminazione delle disparità cantonali nel finanziamento dell'attuazione dei diritti delle donne e della parità di genere e la garanzia che ogni Cantone disponga di un ufficio per le pari opportunità (raccomandazione 32 a), la revisione della fattispecie penale di violenza carnale e altri reati sessuali (raccomandazione 42 d) e la revisione della regolamentazione dei casi di rigore in caso di violenza domestica (raccomandazione 42 f).

## 2. Rafforzamento delle conoscenze delle autorità giudiziarie concernenti l'applicazione diretta e l'uso della Convenzione nei procedimenti giudiziari

16. Ribadendo le sue raccomandazioni precedenti (CEDAW/C/CH/CO/4–5, par. 13), il Comitato raccomanda allo Stato parte di adottare misure per assicurarsi che i tribunali applichino la Convenzione nei procedimenti giudiziari e amministrativi. In particolare, raccomanda allo Stato parte di:

(a) potenziare sistematicamente le capacità di giudici, ministeri pubblici, funzionari delle autorità di perseguimento penale e avvocati per quanto riguarda l'applicazione diretta e l'uso della Convenzione nei procedimenti giudiziari.

Le **autorità federali** definiscono la CEDAW un trattato internazionale di «**natura prevalentemente programmatica**». Nel messaggio del 1995 concernente l'approvazione della Convenzione, facendo riferimento alla giurisprudenza del Tribunale federale in merito all'interpretazione dei trattati internazionali, il Consiglio federale era infatti giunto alla conclusione che, fondamentalmente, le disposizioni della Convenzione non erano direttamente applicabili<sup>2</sup>. Questa posizione è stata ribadita nel 2006 nel messaggio concernente l'approvazione del Protocollo facoltativo alla CEDAW<sup>3</sup>.

Il **Tribunale federale** riconosce la **giustiziabilità** dei diritti civili e politici (segnatamente il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, Patto ONU II; RS 0.103.2), mentre per quanto riguarda i diritti economici, sociali e culturali è molto più prudente. Nella giurisprudenza costante rileva infatti che, in linea di principio, il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (Patto ONU I; RS 0.103.1) non prevede garanzie individuali direttamente applicabili<sup>4</sup>. Questa prassi si

<sup>1</sup> Concluding observations on the sixth periodic report of Switzerland, n. 72, 1 November 2022.

<sup>2</sup> Messaggio del Consiglio federale del 23 agosto 1995 concernente l'approvazione della Convenzione, [FF 1995 IV 809](#), pag. 835. Secondo il Consiglio federale, non si può escludere che il Tribunale federale qualifichi alcuni elementi degli articoli 9 e 15, ma anche degli articoli 7 e 16, come direttamente applicabili (ibidem).

<sup>3</sup> Messaggio del Consiglio federale del 29 novembre 2006 concernente l'approvazione del Protocollo facoltativo del 6 ottobre 1999, [FF 2006 8961](#), pag. 8987.

<sup>4</sup> Cfr. in particolare DTF 135 I 161 consid. 2.2.

applica anche alla CEDAW<sup>5</sup>. Secondo il Tribunale federale, gli obblighi risultanti dalla Convenzione sono prevalentemente formulati in maniera generale, lasciando gli Stati parte liberi nella scelta dei mezzi. Non costituiscono quindi **obblighi soggettivi e giustiziabili** in materia di non discriminazione delle donne. Al tempo stesso, il Tribunale federale precisa che le disposizioni fanno tuttavia parte dell'ordinamento giuridico oggettivo e non sono soltanto dichiarazioni d'intenti politici o morali<sup>6</sup>.

Riferendosi al mandato di uguaglianza formulato in maniera molto generale nell'articolo 8 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), il Tribunale federale considera la CEDAW un complemento e una concretizzazione di tale mandato<sup>7</sup>. Anche il **Tribunale amministrativo federale** rimanda nella sua giurisprudenza all'importanza delle norme della Convenzione per **interpretare** il diritto interno **conformemente al diritto internazionale**. Tali norme si rivolgono però anzitutto alle istituzioni legislative, politiche e sociali degli Stati membri e non spetta quindi al tribunale, ma al potere legislativo, alla politica e alla società occuparsi delle violazioni che vengono fatte valere<sup>8</sup>.

Il Comitato CEDAW aveva già criticato la prassi delle autorità federali nelle precedenti raccomandazioni del 2003, del 2009 e del 2016. In merito all'ultima raccomandazione in materia, l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ha dapprima informato in modo specifico il Tribunale federale e i tribunali cantonali, nonché l'Associazione svizzera dei magistrati (ASM). Successivamente, in vista del presente rapporto intermedio, l'UFU ha consultato il Tribunale federale, l'ASM, la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, la Fondazione per la formazione continua dei giudici svizzeri, nonché la Federazione svizzera degli avvocati chiedendo loro di indicare se la Convenzione è integrata nelle rispettive **offerte di perfezionamento** e come valutano la sua **rilevanza** per la prassi e la giurisprudenza<sup>9</sup>. Questa consultazione ha fornito i risultati esposti nel seguito.

Nel **sistema giudiziario** svizzero, la **formazione continua e il perfezionamento degli specialisti** sono organizzati in modo eterogeneo a seconda della professione e del Cantone. Di norma, per lavorare nel sistema giudiziario è richiesto un titolo di studio in diritto. Le facoltà di diritto svizzere trasmettono anche conoscenze sulla parità di genere, sulle relative disposizioni costituzionali e di diritto internazionale nonché sulla situazione giuridica risultante. In Svizzera, ai giuristi non è tuttavia offerta una possibilità di formazione continua e perfezionamento specifici sulla CEDAW.

Nel settore di competenza dei **ministeri pubblici**, il tema della parità di genere è trattato in corsi di perfezionamento specifici e nel caso di modifiche delle basi contenute nel diritto penale. Attualmente i procuratori si stanno occupando assiduamente del tema in seguito alla recente modifica del diritto penale in materia sessuale<sup>10</sup>. Anche gli aspiranti **agenti di polizia** sono sensibilizzati, nell'ambito della formazione di base, alla tematica della parità di genere e all'importanza di trattati internazionali come la CEDAW. Possono inoltre seguire diversi corsi di perfezionamento che trattano e approfondiscono varie forme di discriminazione, comprese quelle basate su stereotipi di

<sup>5</sup> Cfr. ad es. DTF 139 I 257 consid. 6 o la sentenza del Tribunale federale 9C\_737/2019 del 22 giugno 2020 consid. 5. Cfr. inoltre Erika Schläppi/Silvia Ulrich/Judith Wyttenbach, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Berna 2015, parte 2. A, n. marg. 24.

<sup>6</sup> DTF 137 I 305 consid. 3.2. Quale esempio di articolo contenente misure concrete a favore dell'uguaglianza materiale della donna, il Tribunale federale menziona l'articolo 11 par. 2 CEDAW: protezione contro il licenziamento; congedo di maternità pagato; asili-nido.

<sup>7</sup> DTF 137 I 305 consid. 3.2.

<sup>8</sup> Sentenza del Tribunale amministrativo federale F-4997/2022 del 10 novembre 2022 consid. 6.3.

<sup>9</sup> Il Tribunale federale ha rinunciato a rispondere alla seconda domanda appellandosi all'indipendenza della propria giurisprudenza.

<sup>10</sup> Cfr. n. 4.

genere. In Svizzera non sono offerti corsi di perfezionamento specifici sulle pari opportunità neanche ai **giudici** e agli **avvocati**. Associazioni di categoria, scuole universitarie e istituti di formazione cantonali organizzano tuttavia regolarmente conferenze e convegni giuridici, che consentono di discutere delle pari opportunità e dell'importanza della CEDAW.

In questo contesto occorre menzionare anche gli **standard minimi** per la formazione continua e il perfezionamento negli ambiti professionali «Diritto»<sup>11</sup> e «Polizia»<sup>12</sup>, elaborati dall'UFU in collaborazione con altri servizi federali, i Cantoni e la società civile nell'ambito della Convenzione di Istanbul (RS 0.311.35). Questi standard, destinati ai responsabili della formazione nelle facoltà e accademie di diritto, nelle scuole universitarie professionali, scuole di polizia e nell'istituto svizzero di polizia, nonché ai dipendenti dei ministeri pubblici e delle magistrature dei minorenni, dei tribunali, delle autorità di protezione dei minori e degli adulti, degli studi legali e dei corpi di polizia, definiscono le competenze rilevanti per far fronte alla violenza di genere, alla violenza sessualizzata e alla violenza domestica.

Per quanto riguarda la sua **rilevanza per la prassi**, le **autorità di perseguimento penale** svizzere non considerano la CEDAW prioritaria rispetto ad altri accordi internazionali<sup>13</sup> per la loro attività, in quanto il diritto penale svolge un ruolo secondario per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla Convenzione. In generale, anche la **giurisprudenza** rimanda di rado direttamente alla Convenzione, privilegiando piuttosto le relative disposizioni del diritto interno (cfr. la summenzionata giurisprudenza del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo federale).

### 3. Eliminazione delle disparità cantonali nel finanziamento dell'attuazione della parità di genere e garanzia che ogni Cantone disponga di un ufficio per le pari opportunità

32. Il Comitato raccomanda allo Stato parte di:

(a) eliminare le disparità cantonali nel finanziamento dell'attuazione dei diritti delle donne e della parità di genere e assicurarsi che ogni Cantone disponga di un ufficio per le pari opportunità.

Il principio dell'uguaglianza giuridica ed effettiva tra uomo e donna è sancito all'articolo 8 capoverso 3 Cost. Questo mandato va attuato, così come gli impegni risultanti dalla CEDAW, a tutti i livelli federali<sup>14</sup>.

Per rilevare la situazione nei Cantoni relativamente alla presente raccomandazione, l'UFU ha avviato, tramite la **Conferenza dei Governi cantonali** e la **Conferenza svizzera delle/dei delegate/i alla parità** (CSP), un'ampia consultazione tra i Cantoni. I risultati permettono di tracciare il quadro descritto qui di seguito.

<sup>11</sup> [Standard minimi per la formazione e il perfezionamento: Ambito professionale Diritto.](#)

<sup>12</sup> [Standard minimi per la formazione e il perfezionamento: Ambito professionale Polizia.](#)

<sup>13</sup> Ad es. la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul; RS 0.311.35), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuali (Convenzione di Lanzarote; RS 0.311.40) o la Convenzione sulla lotta contro la tratta di esseri umani (RS 0.311.543).

<sup>14</sup> Cfr. sentenza del Tribunale federale 1C\_504/2016 del 19 ottobre 2017 consid. 4.2; consid. 4.5, nonché DTF 131 I 305 consid.4.

La situazione nei Cantoni è molto eterogenea. La maggior parte di essi e alcune grandi città dispongono di **istituzioni per le pari opportunità** sotto forma di servizi specializzati o di commissioni consultive. In alcuni Cantoni è presente sia un servizio specializzato all'interno dell'amministrazione sia una commissione per le pari opportunità. La **CSP**, che attualmente conta 17 servizi specializzati cantonali e otto comunali, sostiene, coordina, pianifica e realizza attività di portata nazionale e contribuisce alla formazione dell'opinione pubblica, nonché a una politica coerente in materia di pari opportunità. Dei nove Cantoni non rappresentati nella CSP, cinque dispongono di una commissione per le pari opportunità, di un servizio specializzato cantonale che promuove la parità di genere quale compito trasversale o di un servizio specializzato esterno per l'uguaglianza tra uomo e donna.

I mandati dei vari servizi specializzati cantonali e comunali non coincidono. In circa la metà dei servizi, il **mandato iniziale** è stato **ampliato**. Oltre che del tema prioritario parità di genere, alcuni servizi specializzati si occupano anche di lotta contro la violenza di genere, politica familiare o pari opportunità delle persone LGBTI. Si stanno valutando possibili ampliamenti anche per altri servizi specializzati.

Vista la loro **sovranità finanziaria**, i **Cantoni e i Comuni** decidono autonomamente l'entità dei fondi stanziati per la parità di genere stabilendo, nel quadro delle proprie competenze, le strutture organizzative e le risorse finanziarie necessarie e corrispondenti alle loro condizioni quadro.

Per effetto del federalismo sussistono **notevoli differenze tra i Cantoni e i Comuni** per quanto riguarda le risorse a disposizione dei singoli servizi specializzati per le pari opportunità. Negli ultimi anni, il bilancio della maggior parte dei servizi cantonali e comunali è rimasto pressoché invariato o è leggermente aumentato in risposta a un ampliamento del mandato. Le autorità legislative hanno respinto tutte le proposte di azzeramento o riduzione dei fondi avanzate in una minoranza dei Cantoni e delle città per far fronte alla scarsità di finanze pubbliche.

Dalla consultazione è inoltre emerso che, per la **maggioranza dei Cantoni**, **uniformare il finanziamento** della politica cantonale in materia di pari opportunità come raccomandato dal Comitato CEDAW non è politicamente realistico né auspicabile per motivi federalistici. I Cantoni concordano sulla necessità di stanziare fondi sufficienti, ma la maggior parte ritiene che le strutture adatte e le finanze necessarie debbano essere stabilite in funzione della **situazione e delle condizioni quadro di ciascun Cantone**. Agli occhi della maggioranza, inoltre, i mezzi finanziari non sono l'unico criterio da considerare nell'attuare gli impegni nazionali e internazionali nel contesto della protezione dei diritti delle donne e della parità di genere. Soprattutto i Cantoni più piccoli possono infatti ottenere risultati efficaci con mezzi relativamente limitati. Una **minoranza** è invece favorevole a un quadro di finanziamento uniforme, che garantirebbe un livello minimo di risorse per la parità di genere e consentirebbe di assicurare un'offerta di base in materia di pari opportunità.

Per integrare la dimensione delle pari opportunità nelle strutture amministrative cantonali e radicarla maggiormente in seno alla società sono indispensabili **strategie e piani d'azione**. Per questo motivo, alcune autorità cantonali e comunali hanno già elaborato strategie o piani d'azione pluriennali finalizzati a promuovere la parità di genere in generale o in determinati settori. Nell'ambito della **Strategia Parità 2030**<sup>15</sup>, diversi Cantoni hanno inoltre previsto l'elaborazione di nuove strategie e piani d'azione. L'obiettivo è soprattutto di promuovere le pari opportunità nell'amministrazione cantonale o comunale con particolare attenzione alla parità salariale, alla conciliabilità tra lavoro e

---

<sup>15</sup> <https://www.parita2030.ch>.

famiglia, all'educazione, alla scelta e alla formazione professionale, al mercato del lavoro, alla partecipazione politica delle donne, all'integrazione delle donne migranti, alla lotta contro le molestie sessuali nonché alla violenza e agli stereotipi di genere.

Il dialogo sistematico tra specialisti è fondamentale per proseguire il lavoro di messa in rete e il rafforzamento dei servizi specializzati per le pari opportunità in Svizzera. Un esempio di queste collaborazioni intercantionali è la «**Carta romanda per l'uguaglianza tra uomo e donna**»<sup>16</sup>, firmata nel settembre del 2023 dai consiglieri di Stato responsabili delle pari opportunità dei Cantoni della Svizzera francese. La Carta ribadisce l'importanza della politica cantonale in materia di pari opportunità e riconosce il ruolo e il valore della Conferenza romanda degli uffici per le pari opportunità<sup>17</sup>.

#### 4. Revisione della fattispecie penale di violenza carnale e altri reati sessuali

42. Ricordando la raccomandazione generale n. 35 (2017) sulla violenza di genere contro le donne, che aggiorna la raccomandazione generale n. 19, nonché le sue raccomandazioni precedenti (CE-DAW/C/CH/CO/4–5, par. 27), il Comitato raccomanda allo Stato parte di intensificare gli sforzi per lottare contro tutte le forme di violenza di genere contro le donne e le ragazze, prestando particolare attenzione ai gruppi di donne e ragazze svantaggiati. Il Comitato raccomanda inoltre allo Stato parte di:

(d) modificare la definizione di violenza carnale nel Codice penale, fondandola sull'assenza di consenso conformemente agli standard internazionali; modificare gli articoli 192 capoverso 2, 193 capoverso 2, 187 numero 3 e 188 numero 2 del Codice penale stralciando qualsiasi disposizione che autorizzi l'autorità giudiziaria a ridurre la pena o a scagionare l'autore di reati sessuali considerati meno gravi rispetto alla violenza carnale, se questi vive coniugato o in unione domestica registrata con la vittima.

Il 1° luglio 2024 è entrata in vigore la revisione del diritto penale in materia sessuale<sup>18</sup>. La riforma è incentrata sull'estensione delle fattispecie penali di violenza carnale e coazione sessuale.

Secondo le nuove disposizioni, la violenza carnale oppure l'aggressione sessuale sono già realizzate quando la vittima segnala all'autore, a parole o gesti, che non acconsente all'atto sessuale e l'autore ignora intenzionalmente la volontà espressa dalla vittima. La disposizione attua in tal modo la soluzione del veto («**no significa no**»). Anche lo stato di choc della vittima («**freezing**») è considerato l'espressione di un veto. Se la vittima è paralizzata dalla paura e non può manifestare il proprio rifiuto né difendersi, l'autore è punito per violenza carnale o aggressione sessuale se ha riconosciuto tale stato di choc.

La violenza carnale, inoltre, non è più limitata alla congiunzione carnale, ma comprende anche atti analoghi che implicano una penetrazione corporale e, quindi, un maggior numero di atti sessuali rispetto a oggi. La fattispecie penale è infine formulata in modo **neutro sotto il profilo del genere**, affinché possano essere considerate vittime di violenza carnale persone di ogni sesso.

<sup>16</sup> [Charte romande de l'égalité entre les femmes et les hommes.](#)

<sup>17</sup> <https://egalite.ch/>.

<sup>18</sup> [RU 2024 27.](#)

Il motivo di impunità di cui agli articoli 187 numero 3, 188 numero 2, 192 capoverso 2 e 193 capoverso 2 del Codice penale menzionato dal Comitato CEDAW è stato stralciato.

## 5. Revisione della regolamentazione dei casi di rigore in caso di violenza domestica

42. Ricordando la raccomandazione generale n. 35 (2017) sulla violenza di genere contro le donne, che aggiorna la raccomandazione generale n. 19, nonché le sue raccomandazioni precedenti (CEDAW/C/CH/CO/4–5, par. 27), il Comitato raccomanda allo Stato parte di intensificare gli sforzi per lottare contro tutte le forme di violenza di genere contro le donne e le ragazze, prestando particolare attenzione ai gruppi di donne e ragazze svantaggiati. Il Comitato raccomanda inoltre allo Stato parte di:

(f) modificare l'articolo 50 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) al fine di garantire che tutte le donne vittime di violenza domestica o sessuale possano lasciare il coniuge violento senza perdere il permesso di soggiorno, indipendentemente dalla gravità delle violenze subite e dalla nazionalità o dal permesso di soggiorno del coniuge, ritirare di conseguenza la riserva all'articolo 59 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e garantire il necessario rafforzamento delle capacità delle autorità migratorie.

Il 14 giugno 2024 il Parlamento ha adottato una modifica della regolamentazione dei casi di rigore in caso di violenza domestica<sup>19</sup>.

La nuova disposizione prevede che il **diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora** venga esteso, oltre che ai familiari stranieri di cittadini svizzeri e di stranieri titolari di un permesso di domicilio (permesso C), anche ai familiari di titolari di un permesso di dimora (permesso B) e di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L), nonché ai familiari di stranieri ammessi provvisoriamente (permesso F), se sono stati vittime di violenza domestica. La nuova regolamentazione si applica anche ai concubini stranieri, a condizione che abbiano ottenuto in precedenza, ai fini della convivenza in Svizzera, un'autorizzazione per gravi motivi personali, nonché, come finora, alle persone che hanno contratto un'unione domestica registrata. È inoltre completato e disciplinato a livello di legge l'elenco dei possibili indizi di violenza domestica di cui le autorità devono tener conto. Vi rientrano ad esempio il riconoscimento della persona in quanto vittima ai sensi della legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati (RS 312.5), la conferma, da parte di un servizio specializzato contro la violenza domestica, della necessità di assistenza o di protezione nonché rapporti medici o procedimenti penali.

Questa modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20) dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2025 e consentirà alla Svizzera di ritirare la riserva all'articolo 59 della Convenzione di Istanbul<sup>20</sup>. Un potenziamento delle capacità delle autorità migratorie non è

<sup>19</sup> [FF 2024 1449](#).

<sup>20</sup> La riserva era stata avanzata poiché, finora, la legislazione svizzera non prevedeva il diritto a un permesso di soggiorno autonomo in caso di scioglimento del matrimonio per tutti gli statuti di soggiorno. Cfr. messaggio del Consiglio federale del 2 dicembre 2016 concernente l'approvazione della Convenzione di Istanbul, [FF 2017 143](#), cap. 2.7.1.



necessario, poiché la revisione può essere attuata con le risorse disponibili. Il piano d'azione nazionale per l'attuazione della Convenzione di Istanbul<sup>21</sup> e la roadmap «Violenza domestica»<sup>22</sup> prevedono però una promozione della sensibilizzazione delle autorità migratorie e un rafforzamento della loro collaborazione con i consultori LAV e le case rifugio per donne.

---

<sup>21</sup> <https://www.parita2030.ch/it/pan-ci-29> (misura 29).

<sup>22</sup> [Violenza domestica: roadmap della Confederazione e dei Cantoni](#) (campo d'azione 6).