



Documento di lavoro della Commissione federale per le questioni femminili CFQF sull'attuazione della convenzione ONU sui diritti delle donne CEDAW, novembre 2010

Raccomandazioni selezionate tra quelle indirizzate dal Comitato CEDAW alla Svizzera nel 2009

Sintesi con riferimenti al parere¹ della CFQF precedentemente sottoposto al Comitato CEDAW in occasione della presentazione del terzo rapporto della Svizzera

Le raccomandazioni formulate dal Comitato CEDAW delle Nazioni Unite – in seguito il Comitato (disponibili su <http://www.ekf.admin.ch/themen/00502/index.html?lang=it>) – e il parere espresso dalla CFQF riguardano l'attuazione in Svizzera della convenzione ONU sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW, RS 0.108, http://www.admin.ch/ch/ii/rs/c0_108.html CEDAW) – in seguito la Convenzione.

Destinatari. Il presente documento di lavoro della CFQF è destinato a tutti gli attori attivi nel campo della parità in Svizzera, in particolare ai politici e agli amministratori a livello federale, cantonale e comunale, nonché alle organizzazioni non governative (ONG) che si impegnano per i diritti delle donne e le pari opportunità tra i sessi.

Selezione. In questa sede vengono sintetizzate unicamente le raccomandazioni del Comitato inerenti ai settori nei quali la CFQF è stata particolarmente attiva. Tali raccomandazioni sintetizzate sono riportate in **caratteri normali**, mentre i riferimenti al parere della CFQF precedentemente presentato in forma scritta al Comitato ed esposto verbalmente in occasione della 44esima seduta di quest'ultimo sono riportati in **corsivo**.

Numeri. I numeri all'inizio dei capoversi scritti in caratteri normali si riferiscono alla numerazione delle raccomandazioni del Comitato CEDAW, quelli all'inizio dei capoversi scritti in corsivo ai punti del parere scritto della CFQF del 2009 (documenti disponibili su <http://www.ekf.admin.ch/themen/00502/index.html?lang=it>).

Introduzione del Comitato CEDAW e rassegna delle precedenti osservazioni conclusive del 2003

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 10 — **Il Comitato CEDAW sottolinea** che la Convenzione è vincolante per tutte le istituzioni dello Stato e invita la Svizzera a incoraggiare i Parlamenti a livello federale, cantonale e comunale ad adottare le misure necessarie per attuarla.

RACCOMANDAZIONI CEDAW N. 13/14 — **Il Comitato si rammarica** per il fatto che la Svizzera non abbia tenuto sufficientemente conto di molte delle raccomandazioni da esso formulate nel 2003 dopo l'esame del primo e secondo rapporto combinato riguardanti, ad esempio, lo status giuridico della Convenzione, gli strumenti nazionali per attuare la parità, il persistere di stereotipi profondamente radicati sul ruolo e sui compiti della donna e dell'uomo in seno alla famiglia e alla società, la diffusione della violenza nei confronti delle donne, la situazione delle donne migranti, la diffusione della tratta di donne e ragazze e lo sfruttamento attraverso la prostituzione, la sottorappresentanza delle donne

¹ Il parere in questione è disponibile solo in francese («Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF à l'attention du Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), à l'occasion de la présentation du Troisième Rapport de la Suisse au Comité»), tedesco («Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF an den Ausschuss der UNO zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) anlässlich der Berichterstattung der Schweiz zum Dritten Staatenbericht gegenüber dem Ausschuss») e inglese («Statement by the Swiss Federal Commission for Women's Issues FCWI to the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW) concerning Switzerland's third periodic report to the Committee»).

nelle cariche pubbliche occupate mediante elezione o nomina, e le discriminazioni di genere nel settore della formazione e nel mercato del lavoro. Il Comitato esorta la Svizzera a intraprendere tutto il possibile per attuare le precedenti e le presenti raccomandazioni.

Status giuridico della Convenzione

PARERE CFQF PUNTO 4.8 — La CFQF fa presente che l'attuazione della Convenzione in Svizzera è ostacolata dalla giurisprudenza del Tribunale federale sull'applicabilità diretta del diritto internazionale a livello nazionale. Tale giurisprudenza è caratterizzata da una concezione problematica della natura giuridica del diritto internazionale sui diritti fondamentali e in particolare sui diritti delle donne. Inoltre, né il largo pubblico né le autorità né gli ambienti giuridici conoscono sufficientemente la Convenzione e la sua importanza.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 15 — Il Comitato constata con preoccupazione che:

- il Tribunale federale e altre istanze giudiziarie a livello federale e cantonale ritengono che, in linea di principio, le disposizioni della Convenzione non siano direttamente applicabili;
- le decisioni del Tribunale federale si fondano su disposizioni costituzionali riguardanti la parità di diritti e la non-discriminazione formulate in modo più restrittivo rispetto alla definizione di discriminazione contenuta nell'articolo 1 della Convenzione;
- le disposizioni della Convenzione sono fatte valere solo raramente nei procedimenti giudiziari celebrati a livello federale o cantonale.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 16 — Il Comitato esorta la Svizzera a:

- chiarire la questione dell'applicabilità diretta delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico svizzero;
 - condurre campagne di sensibilizzazione rivolte a giudici, avvocati come pure al largo pubblico;
 - a organizzare regolarmente corsi di perfezionamento professionale per giudici e avvocati sul campo di applicazione e l'importanza della Convenzione per incoraggiarli ad avvalersene nei procedimenti giudiziari;
- e le raccomanda** di inserire lo studio della Convenzione e del suo Protocollo facoltativo tra le materie obbligatorie nella formazione giuridica per giudici, avvocati e pubblici ministeri.

Definizione di parità di diritti e di non-discriminazione

RACCOMANDAZIONI CEDAW N. 17/18 — Il Comitato constata con preoccupazione che il Tribunale federale, scrivendo in una sua decisione² che la Costituzione non garantisce alcun diritto alla realizzazione della parità di fatto, ha interpretato in modo restrittivo i principi sanciti nell'articolo 8 della Costituzione. Il Comitato raccomanda alla Svizzera di provvedere affinché il principio della parità di diritti e della non-discriminazione delle donne venga applicato in conformità all'articolo 1 della Convenzione.

Attuazione della Convenzione / Strumenti nazionali

PARERE CFQF PUNTI 3/4 — La CFQF deplora le risorse nettamente insufficienti messe a disposizione degli uffici per le questioni femminili e per le pari opportunità a livello federale, cantonale e comunale, si impegna sia per consolidare il proprio mandato (p.es. nella legge) sia, in generale, per rafforzare le istituzioni attive nella difesa dei diritti umani in Svizzera, e richiama l'attenzione sulle attività specifiche da essa svolte per promuovere l'attuazione della Convenzione.

RACCOMANDAZIONI CEDAW N. 19/20/21 — Il Comitato esprime preoccupazione per la diversa attuazione della Convenzione nei diversi Cantoni e Comuni e per la scarsa efficacia delle strutture e dei meccanismi esistenti. Sottolinea che la responsabilità primaria per l'adempimento di tutti gli impegni assunti spetta al Consiglio federale e raccomanda alla Svizzera di garantire mediante un coordinamento efficace l'applicazione coerente e sistematica della Convenzione a tutti i livelli e in tutti i settori. Il Comitato, in particolare, è preoccupato per l'insufficiente facoltà di emanare istruzioni, per la scarsa visibilità e per la limitatezza delle risorse a disposizione degli uffici per le pari opportunità federali, cantonali e comunali, nonché per il fatto che considerazioni economiche mettano a repentaglio la loro esistenza e comportino ulteriori tagli del loro personale e dei loro mezzi finanziari.

² Vedi DTF 135 I 161 (in tedesco).

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 22 — Il Comitato raccomanda alla Svizzera di:

- provvedere affinché i meccanismi nazionali esistenti deputati alla promozione della donna vengano dotati della necessaria autorità e visibilità, nonché delle risorse umane e finanziarie indispensabili per portare avanti efficacemente la parità dei sessi e la promozione delle donne a tutti i livelli;
- istituire uffici per le pari opportunità in tutti i Cantoni, rafforzare il coordinamento tra tutte le strutture e tutti i meccanismi istituzionali competenti e creare un meccanismo di coordinamento a livello federale;
- sviluppare e attuare una strategia integrata di gender mainstreaming, ad esempio mediante l'impiego di un'analisi del budget differenziata in base al genere con efficaci meccanismi di monitoraggio e di rendiconto a tutti i livelli e in tutti i settori dello Stato.

Misure temporanee speciali

PARERE CFQF PUNTO 4.2 — La CFQF illustra ampiamente come i tribunali svizzeri continuino a non tenere in considerazione la Convenzione, a interpretare il diritto svizzero in modo non conforme al diritto internazionale e a ignorare le raccomandazioni formulate a questo proposito dal Comitato, e questo malgrado in Svizzera il diritto internazionale per la tutela dei diritti umani, ivi compresa la Convenzione, prevalga su quello nazionale.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 23 — Il Comitato constata con preoccupazione che le recenti decisioni del Tribunale federale contro l'impiego di misure volte a promuovere la parità dei sessi, nonché la loro limitata applicazione in tutti i settori rivelano una non comprensione delle misure temporanee speciali e dei motivi per cui esse vengono adottate conformemente all'articolo 4 capoverso 1 della Convenzione e alla raccomandazione generale n. 25 del Comitato.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 24 — Il Comitato raccomanda alla Svizzera di:

- provvedere affinché tutti i funzionari competenti compresi quelli dell'apparato giudiziario imparino a conoscere la nozione di misure temporanee speciali ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 della Convenzione e della raccomandazione generale n. 25 del Comitato;
- prestare la debita attenzione all'approvazione e all'attuazione di misure temporanee speciali (tra cui misure legislative e tecnico-amministrative, programmi di sensibilizzazione e promozione, assegnazione di risorse e creazione di incentivi, assunzione mirata di personale e determinazione di quote e obiettivi limitati nel tempo) in tutti i settori pubblici e privati nei quali le donne sono sottorappresentate o svantaggiate.

Violenza contro le donne

PARERE CFQF PUNTO 4.1 — La CFQF, pur accogliendo con soddisfazione le misure giuridiche e di altro tipo sinora adottate per combattere la violenza domestica, chiede l'elaborazione di una legge federale specifica per la prevenzione e la protezione dalla violenza, il potenziamento dei servizi specializzati e il lancio di campagne di prevenzione a lungo termine.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 27 — Il Comitato è preoccupato per la persistente diffusione della violenza contro le donne compresa quella domestica, per la mancanza di una legge specifica a livello nazionale sulla violenza nei confronti delle donne e per il fatto che la creazione e il finanziamento di centri di accoglienza, nonché l'organizzazione di servizi di sostegno per le vittime non sono considerati compiti spettanti allo Stato.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 28 — Il Comitato invita la Svizzera a:

- emanare una legge specifica che sanzioni tutte le forme di violenza contro le donne compresa quella domestica, conferisca alle donne e alle ragazze vittime di violenza la facoltà di adire immediatamente le vie legali e di beneficiare di protezione, e sancisca il perseguimento penale degli autori di violenza. Tale legge dovrebbe altresì prevedere l'istituzione di servizi di sostegno supplementari (tra cui centri di accoglienza per le vittime), nonché un finanziamento pubblico di tali servizi;
- potenziare il perfezionamento professionale come pure i programmi destinati a parlamentari, giudici e funzionari di giustizia e pubblici ufficiali, segnatamente al personale sanitario e preposto all'esecuzione delle pene, affinché diventino consapevoli di tutte le forme di violenza contro le donne e possano offrire un aiuto appropriato alle vittime;
- estendere le campagne di sensibilizzazione pubbliche su tutte le forme di violenza contro le donne;

- standardizzare i dati relativi alla diffusione delle diverse forme di violenza, al numero di denunce, di indagini e di procedimenti penali, nonché alle rispettive tendenze.

Partecipazione alla vita politica e pubblica

PARERE CFQF PUNTO 4.3 — La CFQF rimanda alle sue numerose attività (tra cui rientrano il progetto di mentoring e le raccomandazioni ai giornalisti menzionati dal Comitato, vedi paragrafo successivo), analisi e pubblicazioni, e chiede il lancio di una campagna su scala nazionale per accrescere la presenza delle donne nella politica in vista delle elezioni federali del 2011 come pure la messa a disposizione dei mezzi necessari per realizzarla.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 33 — **Il Comitato prende atto** delle diverse misure adottate dalla Svizzera per migliorare la rappresentanza e la partecipazione delle donne ai processi decisionali politici e pubblici, tra cui un progetto di mentoring per giovani donne e una serie di raccomandazioni ai giornalisti affinché, in vista di elezioni politiche, diano alle candidate donne lo stesso spazio riservato ai candidati uomini. **Il Comitato constata tuttavia** che tali misure non sono applicate in modo sistematico ed efficace, ed è preoccupato per la netta sottorappresentanza delle donne in posizioni dirigenziali e decisionali nelle cariche pubbliche occupate per elezione o per nomina, nei partiti politici, nel servizio diplomatico e nell'apparato giudiziario. Il Comitato constata inoltre con preoccupazione che il Tribunale federale ha respinto l'introduzione di quote politiche e di quote rosa per l'occupazione di cariche in ambito legislativo, esecutivo e giudiziario.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 34 — **Il Comitato esorta la Svizzera a:**

- adottare misure legislative e di altro genere incisive che comprendano benchmark e scadenze concrete per aumentare la rappresentanza delle donne nelle cariche pubbliche occupate per elezione o per nomina, nei partiti politici, nel servizio diplomatico e nell'apparato giudiziario;
- adottare misure temporanee speciali per raggiungere una rappresentanza equilibrata di donne e uomini;
- aumentare l'offerta di programmi di formazione e di perfezionamento professionale destinati alle donne che già lavorano o che intendono lavorare nel servizio pubblico;
- intensificare le campagne di sensibilizzazione sulla necessità di una partecipazione totale e paritaria delle donne alla vita politica e pubblica;
- incoraggiare i media a garantire la medesima visibilità a tutti i candidati e rappresentanti eletti indipendentemente dal genere soprattutto durante le campagne elettorali.

Occupazione e autonomizzazione economica

PARERE CFQF PUNTO 4.4 — La CFQF rende attenti sulla penuria di strutture di custodia collettiva diurna/aiuti finanziari e sulla problematica fiscale (vedi parere CFQF punto 3) e chiede il prolungamento del finanziamento iniziale per la creazione di nuovi posti di custodia, nonché una nuova regolamentazione delle competenze per garantire l'adempimento costante e duraturo dei compiti di questo settore.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 37 — **Il Comitato esprime preoccupazione** per il persistere della segregazione orizzontale e verticale nel mercato del lavoro a causa della quale le donne continuano a lavorare prevalentemente nei settori dei servizi meno retribuiti, a registrare un tasso di disoccupazione più elevato, a percepire un salario inferiore rispetto agli uomini e, a causa del loro ruolo tradizionale di madri e della cronica penuria di strutture di custodia collettiva diurna a prezzi accessibili, a lavorare per lo più nei settori dove prevalgono il tempo parziale e i contratti a tempo determinato. Al riguardo, il Comitato prende atto che l'attuale regime fiscale svizzero (che prevede l'imposizione congiunta per le coppie coniugate con doppio reddito e non consente praticamente alcuna deduzione per la custodia dei figli) costituisce un ulteriore ostacolo alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il Comitato esprime inoltre preoccupazione per la bassa rappresentanza delle donne nelle posizioni manageriali e decisionali.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 38 — **Il Comitato esorta la Svizzera a:**

- intensificare i propri sforzi volti ad assicurare a donne e uomini pari opportunità nel mercato del lavoro anche tramite l'adozione di misure temporanee speciali con obiettivi limitati nel tempo;
- adottare misure proattive e concrete per eliminare la segregazione orizzontale e verticale nel mondo del lavoro attraverso, ad esempio, l'educazione, la formazione e la riqualificazione professionale, nonché meccanismi di attuazione efficaci;

- continuare a sviluppare sistemi di valutazione del posto di lavoro al fine di ridurre e, per finire, eliminare le disparità salariali;
- fare in modo che le donne abbiano più possibilità di ottenere un impiego a tempo pieno;
- proseguire i propri sforzi volti a promuovere la conciliabilità degli obblighi familiari e professionali, nonché un'equa ripartizione delle mansioni domestiche e familiari tra donne e uomini, ad esempio aumentando il numero di strutture di custodia collettiva diurna e introducendo congedi paternità retribuiti;
- realizzare al più presto la prevista riforma fiscale al fine di ridurre il carico fiscale per le coppie coniugate con doppio reddito.

Matrimonio e vita familiare

PARERE CFQF PUNTO 4.6 — La CFQF richiama l'attenzione sui risultati scaturiti dal suo studio sul tema della povertà delle donne dopo il divorzio e sulle richieste formulate in quella sede, e ne espone le ragioni.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 41 — **Il Comitato constata con preoccupazione** che le disposizioni di legge vigenti in Svizzera in materia di divisione dei beni in caso di divorzio non tengono sufficientemente conto della diversa situazione economica dei coniugi risultante dalla tradizionale ripartizione dei ruoli nella vita professionale e familiare. Spesso, tale ripartizione dei ruoli fa sì che l'uomo disponga di un notevole capitale umano e di una corrispondente capacità di guadagno, mentre sotto questo profilo la donna denota parecchie lacune, con il risultato che le conseguenze economiche del matrimonio e del divorzio non sono ripartite equamente tra i due coniugi (vedi problematica dei cosiddetti «casi di carenza»). Il Comitato è preoccupato per il fatto che la legislazione e la giurisprudenza vigenti non tengano conto della ripartizione della futura capacità di guadagno o del futuro capitale umano per compensare eventuali disparità economiche tra i coniugi dovute al genere. Un'altra preoccupazione del Comitato risiede nell'applicazione, insufficiente dal profilo della parità dei sessi, del nuovo diritto del divorzio e segnatamente delle disposizioni concernenti la divisione dell'aver di cassa pensione (art. 122 segg. Codice civile). Infine, è pure preoccupato per il fatto che, in caso di cessazione di un rapporto di convivenza, le donne non beneficino né di diritti economici né di protezione economica.

RACCOMANDAZIONE CEDAW N. 42 — **Il Comitato esorta la Svizzera a:**

- utilizzare i risultati dello studio sulle ripercussioni del nuovo diritto del divorzio, pubblicato nel giugno del 2007 dalla CFQF, e a tenere in seria considerazione le raccomandazioni formulate da quest'ultima per equilibrare le disparità di genere ed economiche dopo un divorzio;
- elaborare un progetto di legge che, durante la fase decisionale riguardante il pagamento delle spese di mantenimento e degli alimenti dopo un divorzio o una separazione, assicuri l'equa ripartizione tra i coniugi di ogni eventuale deficit finanziario;
- adottare misure legislative per garantire alle donne che vivono un rapporto di convivenza la stessa protezione economica di quelle coniugate, e precisamente per riconoscere loro il diritto alla partecipazione agli acquisti effettuati durante la relazione conformemente alla raccomandazione generale n. 21 del Comitato.

Istituzioni nazionali dei diritti umani

PARERE CFQF PUNTO 4.1 — La CFQF si impegna a favore del rafforzamento delle istituzioni per la difesa dei diritti umani in Svizzera. Nel mese di giugno del 2008 ha presentato all'International Coordination Committee of National Human Rights (ICC) dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani una domanda di accreditamento come istituzione nazionale svizzera per i diritti umani (INDU), accreditamento che ha ottenuto (con status C) in ragione dell'adempimento ritenuto insufficiente dei Principi di Parigi. Forte di questo riconoscimento, la CFQF chiede la creazione di un'istituzione per i diritti umani conforme ai principi citati.

RACCOMANDAZIONI CEDAW N. 45/46 — **Il Comitato prende atto** che la Svizzera sta valutando di creare un'istituzione nazionale per i diritti umani conformemente ai Principi di Parigi e che è in corso un progetto pilota per la creazione di reti e di processi di consultazione inerenti ai diritti umani al termine del quale verrà presa una decisione in merito. Il Comitato chiede alla Svizzera di fornire informazioni più dettagliate sull'attuazione e sui risultati del progetto pilota, nonché di riferire, nel prossimo rapporto periodico, sui progressi compiuti nella realizzazione dell'istituzione citata. *Traduzione: Sandra Verzasconi*