

I 25 anni della Commissione federale per le questioni femminili

di ENRICO VIOLI ed ELISABETH KELLER

25 anni fa diventava operativa – sotto il nome di Commissione federale per i problemi della donna – la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF). Il Consiglio federale l'aveva istituita come organo consultivo per le questioni inerenti alla parità dei sessi. Il traguardo di un quarto di secolo di attività è ora motivo di grande gioia. Il lasso di tempo finora trascorso mostra tuttavia che la realizzazione della parità tra donna e uomo è un processo lungo e complesso. Nonostante che nei tre ultimi decenni siano stati compiuti notevoli progressi in termini di politica delle donne e di politica della parità, le pari opportunità per entrambi i sessi non sono ancora state veramente realizzate.

L'obiettivo del lavoro della Commissione è quello della parità tra donna e uomo in ogni ambito della società. Per avvicinarsi a questo obiettivo la CFQF ha realizzato dal 1976 un ampio ventaglio di attività. La ricorrenza del 25° della Commissione offre perciò lo spunto per una retrospettiva dell'attività svolta finora e per uno sguardo al futuro.

1976 a 1985: Basi e prospettive

Quando venne istituita dal Consiglio federale nel 1976, la Commissione federale per le questioni femminili era (e rimase a lungo) la prima istanza creata in Svizzera a livello nazionale per promuovere la politica istituzionale della parità. A quel momento non esistevano neppure nei cantoni e nei comuni uffici o consessi dediti a questo compito.¹ L'istituzione della Commissione costituiva una risposta alle rivendicazioni di varie organizzazioni femminili, che la salutarono come un importante passo sul cammino verso la parità tra donna e uomo. Creando la CFQF il Consiglio federale concretizzò due risoluzioni che erano state approvate al IV Congresso svizzero delle donne nel 1975. Meno noto è forse il fatto che il Consiglio nazionale aveva già trasmesso nel 1969 al Consiglio federale due postulati che pure richiedevano l'istituzione di una commissione federale e l'elaborazione di proposte per migliorare la situazione giuridica ed effettiva delle donne.

Molte cerchie, in particolare anche le organizzazioni padronali e una parte dei

partiti borghesi, manifestarono il loro scetticismo o addirittura la loro opposizione nei confronti della Commissione. Anche nel grande pubblico prevaleva l'idea che con il diritto di voto e di eleggibilità, introdotto nel 1971 a livello nazionale, la parità delle donne fosse già assicurata in misura sufficiente. L'istituzione di un apposito organo per le questioni femminili veniva considerato del tutto superfluo se non addirittura una «costrizione imposta dalle femministe». Ma poiché anche uno studio,² esperito su mandato della Commissione svizzera per l'UNESCO e pubblicato in concomitanza con l'anno internazionale della donna (1975), aveva dimostrato in maniera lampante che le donne in Svizzera subivano notevoli discriminazioni nella vita pubblica e in quella privata, il Consiglio federale si risolse infine nel 1976 a istituire un simile consesso.

La Commissione federale per le questioni femminili ricevette così il mandato di

- esaminare i progetti di legge federali sotto il profilo della politica della parità e di prendere posizione in tal senso,
- consigliare il Consiglio federale e i dipartimenti in seno all'Amministrazione federale sulle questioni inerenti alla parità,
- analizzare la situazione delle donne in Svizzera e seguire l'evoluzione in materia di parità tra donna e uomo,
- formulare delle proposte per migliorare lo status sociale delle donne, e
- collaborare con enti governativi e non governativi per promuovere il processo che conduce alla parità.

Nei primi anni di attività la CFQF si dedicò essenzialmente alla ricerca di base. In molti campi mancavano infatti i dati che fornissero informazioni sulla situazione effettiva delle donne. Solo il summenzionato studio promosso dalla Commissione UNESCO aveva fornito una prima, ancorché incompleta, raccolta di fatti concernenti la realtà sociale delle donne nella sfera familiare e nel mondo della politica, della formazione e del lavoro.

Fino alla metà degli anni Ottanta il lavoro della Commissione fu perciò essenzialmente incentrato sulle attività pubblicistiche.

Anzitutto va ricordata l'uscita, fra il 1979 e il 1984, del rapporto in quattro vo-

lumi sulla «Situazione della donna in Svizzera» (solo in francese e tedesco³). Esso trattava le tematiche «Società ed economia», «Biografie e ruoli», «Diritto» e «Politica al femminile», fornendo informazioni circostanziate sulla realtà del contesto di vita femminile di quel periodo.

Per informare il pubblico sullo stato della parità e le attività della Commissione venne pubblicato a partire dal 1978 il quaderno «Problemi al femminile» (oggi «Questioni femminili»). Esso riscontrò sin dall'inizio un vivo interesse e oggi rappresenta, in quanto rivista specializzata, un importante punto di riferimento nel dibattito elvetico sulle pari opportunità.

All'inizio dell'attività della Commissione si iscrive anche la creazione di una biblioteca specializzata e di un centro di documentazione, l'allacciamento di contatti con gli attori sociali presenti nel mondo della politica, dell'economia, della formazione e della cultura, nonché la partecipazione e la collaborazione alle conferenze internazionali e agli incontri dell'ONU e del Consiglio d'Europa.

La Commissione svolse un ruolo importante nell'ambito dell'iniziativa popolare «uguaglianza di diritti fra uomo e donna» depositata nel 1976, con la quale si chiedeva di iscrivere nella Costituzione federale il principio della parità tra i sessi. Essa sostenne l'iniziativa e partecipò all'elaborazione del messaggio del Consiglio federale e del controprogetto, adoperandosi con successo affinché il controprogetto del Consiglio federale contenesse tutti i principi enunciati dall'iniziativa. Il 14 giugno 1981 il nuovo articolo costituzionale sull'uguaglianza fu approvato in votazione popolare.

Nel 1982 la CFQF elaborò su mandato del Dipartimento federale di giustizia e polizia un catalogo delle norme giuridiche che prevedevano un trattamento diverso per le donne e gli uomini e formulò delle proposte per eliminare tali disparità, creando in tal modo la base per il programma legislativo del 1986 del Consiglio federale.

La CFQF sintetizzò i suoi obiettivi in materia di politica della parità in un modello.⁴ Essa riaffermò così che la parità tra i sessi non può essere limitata a un cambiamento dello status sociale della donna. Il cambiamento sociale e dei valori de-

ve essere ben più profondo e deve interessare tutti gli ambiti della vita, coinvolgendo sia la donna che l'uomo, per creare le condizioni che consentano una convivenza alla pari e una nuova concezione della vita per entrambi. In questa prospettiva non esistono dunque questioni femminili in sé, bensì solo questioni che interessano l'intera società. L'obiettivo è quello di realizzare una società che offra alle donne e agli uomini le stesse opportunità di impostare la loro vita nel modo più confacente alle loro idee, capacità e attitudini.

L'essenza dell'attività svolta dalla Commissione nel primo decennio fu condensata nel rapporto del 1987 intitolato «Donne e uomini: fatti, prospettive, utopie» (solo in francese e tedesco⁵), contenente una panoramica della situazione allora raggiunta in termini di parità e un programma d'azione particolareggiato. La base di tale programma era data dalle raccomandazioni approvate nel 1985 a Nairobi dalla III Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne («forward looking strategies») e dalle prese di posizione elaborate fino a quel momento dalla CFQF.

Il rapporto presentato dopo dieci anni di lavoro non rappresentò solo una sintesi del primo decennio dell'attività commissionale. Costituì pure una pietra miliare nella politica svizzera delle pari opportunità: la discussione di aspetti fondamentali della parità si traduceva infatti in proposte differenziate e rivendicazioni riguardanti una serie di concreti campi d'azione politici.

1986 a 1995: dal lavoro di base alla concretizzazione

Mentre inizialmente la Commissione doveva ancora muoversi su un terreno vergine riguardo alla politica delle pari opportunità, a metà degli anni Ottanta la situazione era decisamente cambiata. L'accettazione dell'articolo costituzionale sull'uguaglianza nel 1981 aveva innescato un processo che negli anni successivi avrebbe indotto le istanze governative e non governative a estendere e intensificare le attività in materia di pari opportunità. Il cambiamento sociale aveva generato una crescente contestazione nei confronti dei ruoli tradizionali, cosicché sempre meno persone impostavano la loro vita seguendo il modello indicato dalla famiglia borghese. Nel 1985 venne accettato in votazione popolare il nuovo diritto matrimoniale, imperniato sul principio di un partenariato alla pari fra i coniugi, chiamati a condividere la responsabilità per la prole e il mantenimento della famiglia. La creazione a livello federale, cantonale e comunale di vari uffici per la parità in quanto servizi

specializzati ebbe come conseguenza che, a partire dal 1987, le rivendicazioni in materia di pari opportunità venissero sempre più dibattute anche dal grande pubblico. La CFQF, dal canto suo, aveva partecipato in maniera determinante ai lavori preparatori per la creazione dell'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, che diventò operativo il 1° settembre 1988.

In quel periodo si svolsero anche i lunghi e intensi lavori preparatori per la creazione di due strumenti giuridici che segnarono importanti conquiste nel campo delle pari opportunità: anzitutto, la legge federale sulla parità dei sessi, entrata in vigore il 1° luglio 1996, la quale vieta le discriminazioni nella vita professionale e prevede misure che consentono di far valere il diritto alla parità salariale; in secondo luogo, la ratifica della Convenzione ONU del 26 aprile 1997 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). In entrambi i casi la Commissione aveva continuato a presentare proposte e a formulare una critica costruttiva.

Per aumentare la presenza femminile nella vita politica la CFQF realizzò un ampio ventaglio di attività. Un'importante eco suscitò nel 1990 il rapporto «Prego s'accomodi, signora. La rappresentanza politica delle donne in Svizzera» (solo in francese e tedesco⁶). La CFQF rilanciò in seguito a più riprese il dibattito sulla problematica, diffondendo prospetti prelettorali, elaborando una guida con raccomandazioni all'indirizzo di partiti, media e organizzazioni femminili in vista delle elezioni federali, nonché pubblicando articoli specialistici nella sua rivista «Problemi al femminile» (oggi «Questioni femminili»). Dal 1994 la Commissione ebbe inoltre dei colloqui con i caporedattori e le giornaliste e i giornalisti delle reti televisive e radiofoniche nazionali, e commissionò uno studio sulla presenza nei mass media delle candidate e dei candidati.

La Commissione trasmise impulsi essenziali al momento della revisione dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS). Dato che le proposte del Consiglio federale per la 10a revisione dell'AVS risultavano insoddisfacenti sotto il profilo delle pari opportunità, la Commissione elaborò un proprio modello. Questo prevedeva sia un passaggio di sistema dalla rendita per coniugi a contributi e rendite individuali indipendenti dallo stato civile (splitting), sia l'introduzione di un bonus per compiti educativi e assistenziali a favore delle persone con figli da allevare a carico, due innovazioni che entrarono nel testo accettato in votazione popolare il 25 giugno 1995. Già nel 1988 la Commissione aveva inoltre sottoposto al

Consiglio federale delle proposte per una revisione della previdenza professionale (II pilastro), nelle quali chiedeva in particolare l'abolizione risp. la riduzione della deduzione di coordinamento, dato che la regolamentazione – tuttora in vigore – discrimina le donne, rispettivamente le persone con un reddito basso.

Una migliore conciliabilità per entrambi i sessi tra famiglia e professione tramite la creazione di condizioni idonee fu ed è tuttora una delle preoccupazioni centrali della CFQF. Proprio per questo essa continuò a impegnarsi a favore della creazione di un'assicurazione maternità, elaborando pure un rapporto, innovativo per la Svizzera, sulla sorveglianza extrafamiliare della prole. Essa espresse inoltre il suo parere sulla legge sul lavoro, sull'assicurazione contro la disoccupazione, sugli assegni familiari e le prestazioni complementari, sull'assicurazione malattia, sull'assicurazione invalidità e sulle indennità per perdita di guadagno. La Commissione studiò attentamente negli anni Ottanta e Novanta anche gli effetti giuridici della nuova legge matrimoniale e la revisione del diritto del divorzio.⁷

La violenza contro la donna entrò presto a far parte dei temi prioritari del lavoro commissionale. Nel 1982 la Commissione presentò il rapporto «Violenza contro le donne in Svizzera», che aveva elaborato su mandato del Consiglio federale. Lo spunto per questo mandato era dato da un postulato presentato al Consiglio nazionale nel 1980. Contrariamente a quanto chiedeva la postulante, la CFQF non poté elaborare un'appendice statistica particolareggiata, poiché non esistevano praticamente dati in merito. Essa continuò in seguito a sollecitare gli uffici competenti in seno all'Amministrazione federale e l'opinione pubblica sull'urgenza di misure per prevenire la violenza nei confronti delle donne. E promosse in particolare strenuamente una revisione dei disposti di legge relativi al diritto penale in materia di reati sessuali,⁸ nonché una legge efficace in materia di protezione delle vittime di reati.⁹

Il secondo decennio di attività della Commissione fu coronato nel 1995 dalla pubblicazione del rapporto «Molte realizzazioni – pochi cambiamenti? La situazione delle donne in Svizzera». Come già fu il caso con il volume «Fatti, prospettive, utopie», che aveva segnato la ricorrenza del 10° di attività, anche con questa pubblicazione fornì una panoramica della situazione nel campo della parità tra donna e uomo giungendo alla disincantata conclusione che, come suggerisce il titolo, malgrado alcuni sviluppi positivi le donne continuavano a essere discriminate nella società.

Dal 1996 a oggi: molte realizzazioni e ancora molto da realizzare

Il periodo di attività a partire dal 1996 prese avvio con la tavola rotonda sul tema «Prospettive della politica delle donne e della politica della parità», indetta dalla Commissione per la giornata inaugurale del V Congresso svizzero delle donne (19-21 gennaio 1996). Questo congresso fu la manifestazione più imponente mai organizzata dal movimento femminista svizzero. Circa 130 organizzazioni femminili vi presero parte in rappresentanza di tutti i campi di attività e indirizzi politici, approvando complessivamente 75 risoluzioni contenenti rivendicazioni inerenti alle pari opportunità.

Anche in tempi più recenti la Commissione continuò a occuparsi della violenza contro le donne. Nel 1996 organizzò per esempio, in collaborazione con l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, il convegno specialistico nazionale «Tolleranza zero! Premesse per una politica efficace contro la violenza esercitata dagli uomini nei confronti delle donne». E nel 1997 partecipò alla campagna di sensibilizzazione della Conferenza svizzera delle delegate alla parità fra donne e uomini intitolata «Stop alla violenza contro la donna nella coppia». Per attirare l'attenzione del grande pubblico sui progetti cantonali di prevenzione e d'intervento contro la violenza domestica pubblicò nel 2000 diversi articoli.

La Commissione ebbe un ruolo attivo anche per quanto riguarda la partecipazione politica delle donne. Già nel 1995 si espresse pubblicamente a favore dell'introduzione di quote femminili in politica, continuando in seguito a sostenere questa posizione anche nel dibattito sull'iniziativa «per un'equa rappresentanza delle donne nelle autorità federali» («iniziativa delle quote»), che fu depositata nel marzo 1995, fu trattata dal Parlamento nel 1998 e fu respinta in votazione popolare nel marzo 2000.

In vista delle elezioni federali del 1999 la CFQF organizzò vari incontri con le responsabili per le pari opportunità in seno ai partiti. Il risultato concreto di questi colloqui fu il manifesto interpartitico «Più donne in Parlamento!» del maggio 1998. Le rivendicazioni che esso formulava fornirono la base per i successivi colloqui interpartitici, tenuti con i vertici. In questo modo la Commissione riuscì a motivare i partiti a chinarsi insieme sulla situazione delle donne nella vita politica. Sempre nel 1998, la Commissione si rivolse al presidente della Confederazione con la preghiera di sollecitare il Consiglio federale a prendere, per le elezioni federali del 1999, delle misure atte a migliorare la rappresentanza femminile in

Parlamento. Essa sollecitò in particolare la realizzazione di una campagna di informazione e di sensibilizzazione da parte della Confederazione. Il Consiglio federale creò in seguito un gruppo di lavoro interdipartimentale, nel quale anche la Commissione ottenne un seggio. Benché il Consiglio federale avesse approvato una campagna di prova, essa non venne mai realizzata poiché il necessario credito finanziario fu bocciato dal Parlamento. Varie altre misure poterono nondimeno essere realizzate: fu così possibile trattare per esempio il tema della sottorappresentanza femminile in Consiglio nazionale nelle istruzioni per il voto distribuite dalla Cancelleria federale ai cantoni, ai comuni, alle scuole, ai partiti e a tutte le economie domestiche. In collaborazione con l'Ufficio federale di statistica e l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo, la Commissione elaborò inoltre il dépliant «La difficile conquista di un mandato in Parlamento. Le donne e le elezioni, 1995-1999», distribuito al grande pubblico.

Insieme alla SRG SSR idée suisse la Commissione ordinò uno studio sulla presenza nei media delle candidate e dei candidati durante la campagna elettorale del 1999.¹⁰ I risultati di questa analisi hanno fornito indicazioni importanti sui passi che i partiti e i media devono ora intraprendere per migliorare la presenza femminile nei media. Importante è inoltre il progetto di mentoring «da donna a donna», ideato per motivare le giovani a partecipare attivamente alla vita politica. Esso fu lanciato dalla Federazione svizzera delle associazioni giovanili (FSAG); il secondo ciclo di questo progetto (2001-2001) viene ora realizzato in collaborazione con la CFQF.

Su iniziativa della CFQF ebbero luogo nel 2000 i primi colloqui interpartitici sulla 11a revisione dell'AVS e sulla 1a revisione della LPP. Essi consentirono di discutere le tematiche inerenti alla parità che stavano a cuore sia alla Commissione che alle deputate. Dato che la Commissione non poteva accettare le proposte del Consiglio federale, si impegnò strenuamente a migliorare entrambi i progetti di legge.

In questi ultimi anni la Commissione ha esteso e intensificato sempre più la propria attività per quanto riguarda la messa in rete e il lobbismo. I contatti con il grande pubblico e la collaborazione con gli attori nell'amministrazione, nel mondo politico, economico, della formazione e della scienza rappresentano un compito sempre più importante. L'elaborazione di documenti informativi e di lavoro continua nondimeno a essere rilevante: la rivista specializzata della Commissione e le sue altre pubblicazioni so-

no sempre molto richieste, come è per esempio stato il caso della cartella informativa «Donne Potere Storia. Donne e parità in Svizzera, 1848-1998», pubblicata per sottolineare la ricorrenza del 150° di fondazione della Confederazione, oppure dei rapporti «Meno è di più. Come ridistribuire il lavoro tra i sessi»¹¹ e «Ripercussioni delle misure di deregolamentazione sulle donne».¹²

Prospettive

Il 25° di attività della CFQF coincide con una serie di altri giubilei legati alla parità tra i sessi. 30 anni fa gli uomini (i soli allora aventi il diritto di voto) approvavano finalmente l'introduzione del diritto di voto e di eleggibilità per le donne a livello federale. 20 anni fa il popolo approvava l'inserimento dell'articolo sull'uguaglianza nella Costituzione federale. 10 anni fa circa mezzo milione di donne manifestavano la loro indignazione per la lentezza nella realizzazione della parità con astensioni dal lavoro e azioni piene di fantasia.

Da questa breve, e per nulla esaustiva, carrellata attraverso la storia della Commissione federale per le questioni femminili emerge che essa, oltre alla sua funzione di organo consultivo del Consiglio federale, ha intrapreso molteplici attività. Ha sviluppato nuovi approcci e nuove idee, e ha formulato con perseveranza le proprie rivendicazioni. Ha attirato l'attenzione su molte cause inerenti alle pari opportunità o le ha difese strenuamente nell'ambito della politica federale «ufficiale», cosicché nel frattempo si è dato seguito alle attese. Essa ha così fornito un contributo essenziale affinché le tematiche del movimento femminista entrassero nelle istituzioni e si riducessero le disparità correlate al sesso. La Commissione rappresenta ancora oggi una voce importante nella politica delle pari opportunità a livello istituzionale, una politica che dagli inizi a oggi ha conquistato terreno, influenza e ovvietà.

La Commissione ha svolto con successo negli ultimi 25 anni il ruolo di partecipante e accompagnatrice attiva e critica della politica svizzera. I suoi successi sono visibili, anche se non è possibile quantificare suo influsso sulle decisioni politiche. Spesso occorrono infatti anni, se non addirittura decenni, prima che il lavoro della Commissione porti i suoi frutti, rispettivamente prima che i cambiamenti diventino effettivamente visibili. La promozione della parità comporta anche molto lavoro dietro le quinte, un lavoro che non ha nulla di spettacolare. A ciò si aggiunge il fatto che le possibilità della Commissione di esercitare la propria influenza sono limitate a causa del

mandato ricevuto. In quanto commissione extraparlamentare della Confederazione non ha nessuna competenza per poter imporre le sue decisioni. Può solo emettere delle raccomandazioni e svolgere opera di convincimento. Le sue raccomandazioni si scontrano però spesso con il rifiuto o l'incomprensione, come è accaduto per esempio con molte consultazioni sui progetti di legge federali, dove le richieste della Commissione non sono state considerate e non sono neppure state menzionate nel relativo resoconto.

Il lavoro è reso difficoltoso anche dal fatto che è sempre ancora molto diffusa l'idea che la parità tra donna e uomo comporti solo un cambiamento dello status sociale delle donne. In verità non si tratta solo di schiudere alle donne le stesse opportunità di cui fruiscono gli uomini, bensì di realizzare una nuova concezione di vita per entrambi i sessi. Questa comprende l'emancipazione dalle costrizioni dettate dai ruoli tradizionali e potrebbe dunque rivelarsi vantaggiosa anche per gli stessi uomini. La grande sfida degli anni a venire è rappresentata proprio dalla necessità di motivare gli uomini a partecipare attivamente al processo che conduce alla parità.

Anche dopo 25 anni di attività alla Commissione rimane ancora molto da fare. In questo lasso di tempo il contesto sociale e l'approccio alle pari opportunità sono cambiati; ma l'obiettivo di creare opportunità uguali e nuove sia per le donne che per gli uomini continua a essere valido. E la Commissione continuerà a perseguirlo anche in futuro.

Traduzione: Romana Camani-Pedrina

9 La legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati è entrata in vigore il 1° gennaio 1993.

10 Lo studio «Eidgenössische Wahlen 1999: Medien, Politik, Geschlecht» / «Elezioni federali 1999: massmedia, politica e parità» è stato pubblicato nel febbraio 2001.

11 «Weniger ist mehr. Konzepte zur Umverteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern»

12 «Auswirkungen von Deregulierungsmassnahmen auf Frauen».

Enrico Violi, lic. phil. I, è sociologo freelance e vicepresidente della Commissione federale per le questioni femminili.

Elisabeth Keller, lic. sc. pol., è responsabile del segretariato della Commissione.

Note

1 Il primo ufficio per la parità divenne operativo il 5 marzo 1979 nel Canton Giura e rimase fino al 1987 l'unica istituzione del genere a livello cantonale.

2 Held, Thomas; Levy, René: Die Stellung der Frau in Familie und Gesellschaft. Eine soziologische Analyse am Beispiel der Schweiz. Frauenfeld/Stuttgart, 1974.

3 «Die Stellung der Frau in der Schweiz» / «La situation de la femme en Suisse».

4 V. Problemi al femminile n. 1/1982.

5 «Frauen und Männer: Fakten, Perspektiven, Utopien» / «Femmes et hommes: faits, perspectives, utopies».

6 «Nehmen Sie Platz, Madame. Die politische Repräsentation der Frauen in der Schweiz» / «Prenez place, Madame. La représentation politique des femmes en Suisse».

7 Il nuovo diritto del divorzio è entrato in vigore il 1° gennaio 2000.

8 La revisione del Codice penale in materia di reati contro l'integrità sessuale e la famiglia è entrata in vigore il 1° ottobre 1992.