

# Diritti delle donne e diritti umani: in quale modo la politica svizzera di pari opportunità può meglio approfittare delle dinamiche internazionali?

Versione ridotta di uno studio per incarico della Commissione federale per le questioni femminili

di ERIKA SCHLÄPPI

**Astratti, lontani dalla pratica, in Svizzera non sono necessarie misure – questi i preconcetti correnti, quando si tratta di diritti umani. Il presente articolo illustra l'attualità e il potenziale degli standard internazionali per la politica della parità, presentando nuove linee d'azione per l'attuazione dei diritti umani in Svizzera.**

## 1. Introduzione: perché questo studio?

La diversa situazione fra donne e uomini e i rapporti fra i sessi in seno alla società, all'economia e alla politica sono oggi giorno oggetto di controverse discussioni a livello mondiale. Anche nella comunità internazionale degli stati la relazione fra i sessi è all'ordine del giorno in svariati ambiti di vita. Negli ultimi anni il dibattito internazionale in materia diritti delle donne, diritti umani e discriminazione fra i sessi ha sviluppato una dinamica, che in Svizzera è però stata recepita soltanto in parte.

Il movimento femminista svizzero si è lasciato ispirare, soprattutto nel corso degli anni 1970 e 1980, dalle tendenze internazionali. Ne è un esempio il Congresso svizzero delle donne del 1975, primo promotore dell'iniziativa costituzionale «per l'eguaglianza dei diritti tra uomo e donna», concepita soprattutto come contributo svizzero all'Anno internazionale della donna. Nonostante il grande impegno di alcune organizzazioni femminili che ruotavano attorno alla Conferenza mondiale delle donne di Pechino 1995, il contesto di riferimento internazionale è slittato in secondo piano nel dibattito svizzero degli ultimi anni. Numerosi uomini e donne impegnati per la parità fra i sessi vogliono concentrarsi sulla risoluzione di problemi concreti. A molti di loro la discussione internazionale sembra

essere troppo astratta per poterne trarre una qualche utilità per il proprio lavoro pratico.

Orientarsi alla discussione internazionale e prestare attività pratica a favore delle pari opportunità non sono però impegni fra loro contrapposti. La dimensione internazionale non costituisce un tema nuovo, supplementare, che viene a gravare ulteriormente la politica svizzera in materia di parità. Si tratta piuttosto di meglio sfruttare le norme, gli strumenti e i meccanismi internazionali, per consolidare in Svizzera l'impegno politico a favore dell'uguaglianza. Per questa ragione la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) ha commissionato uno studio volto a chiarire come si possa meglio sfruttare in Svizzera il potenziale offerto da questi strumenti e meccanismi e in particolare come ciò possa essere di utilità per il lavoro della CFQF. Questa edizione ridotta dello studio fornisce una panoramica degli standard vigenti e dei meccanismi di monitoraggio internazionali. Inoltre illustra le possibilità di uno sfruttamento sistematico di questo potenziale internazionale a favore della politica svizzera di pari opportunità.

## 2. Diritti umani e diritti delle donne: gli standard internazionali

**Il divieto di discriminazione e il precetto delle pari opportunità rientrano fra i punti cardini della tutela internazionale dei diritti dell'essere umano.**

Tutti gli accordi in materia di diritti umani a livello internazionale e europeo contengono espliciti **divieti di discriminazione**. Le versioni praticamente identiche dell'articolo 2 dei Patti sui diritti umani<sup>1</sup> si impegnano a «garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione» (analogo: art. 14 CEDU,<sup>2</sup> cfr. anche le Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro OIL n. 100 «Parità di remunerazione, per lavoro uguale, fra manodopera maschile e femminile» e n. 111 «Discriminazione nell'impiego e nella professione»<sup>3</sup>). Tutti questi divieti di discriminazione valgono unicamente se contestualizzati con altre garanzie concernenti i diritti umani, per es. quando si tratta del diritto al lavoro o all'istruzione, alla sicurezza sociale, alla salute o alla partecipazione politica (divieti di discriminazione «accessori»).

La normativa specifica sull'uguaglianza fra i sessi contenuta in entrambi i Patti sui diritti umani (art. 3) impegna gli stati contraenti a garantire agli uomini e alle donne le **pari opportunità** nel godimento di tutti i diritti enunciati nei Patti. Fa quindi stato anch'essa in via «accessoria». Valenza autonoma e pertanto più generale ha invece il principio della **parità giuridica** sancita nell'art. 26 del Patto relativo ai diritti civili e politici. Questa disposizione statuisce l'uguaglianza nella legislazione e nell'applicazione della legge. Un'analoga normativa figura nel 12° Protocollo addizionale che il Consiglio d'Europa ha ratificato nel 2000 quale complemento alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e che è entrato in vigore nel 2005.

La versione riveduta della Carta sociale europea del 1996<sup>4</sup> obbliga gli stati contraenti a misure idonee atte a garantire o incentivare l'esercizio efficace del diritto alle **pari opportunità e alla parità di trattamento nell'impiego e nella professione** senza discriminazione per rapporto al sesso (art. 20).

**La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna CEDAW specifica i diritti delle donne e gli obblighi degli stati contraenti ai fini di un'effettiva parità.**

La Convenzione contro la discriminazione delle donne (CEDAW)<sup>5</sup> è stata proclamata dall'ONU nel 1979 e da allora ratificata da 185 stati. È stata pertanto riconosciuta quale diritto vincolante, benché spesso con riserve sostanziali. La Convenzione definisce il concetto di discriminazione in maniera asimmetrica: in linea di principio essa tutela dalla discriminazione soltanto le donne. I provvedimenti positivi «tendenti ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell'eguaglianza tra gli uomini e le donne» sono esplicitamente considerati atti non discriminatori (art. 4).

La Convenzione concretizza gli obblighi ai quali gli stati contraenti devono far fede. Devono per esempio:

- ancorare nella loro Costituzione nazionale il principio dell'uguaglianza tra uomo e donna e garantire per mezzo della legislazione e della politica l'applicazione effettiva del suddetto principio (art. 2 lett. a),

- prendere misure adeguate per eliminare la discriminazione praticata nei confronti delle donne da persone, organizzazioni o enti di ogni tipo (art. 2 lett. e),

- adottare misure positive atte a garantire alle donne, su una base di piena parità con gli uomini, l'esercizio e il godimento dei diritti umani (art. 3) e

- prendere misure adeguate al fine di modificare gli schemi e i modelli di comportamento socio-culturale per giungere ad una eliminazione dei pregiudizi nei confronti dei sessi ed evitare idee stereotipate sulla ripartizione dei ruoli (art. 5).

La Convenzione precisa inoltre gli obblighi a cui sono tenuti gli stati membri nella messa in pratica del divieto di discriminazione nei diversi ambiti della vita pubblica e privata.

**Questi standard sono (con alcune limitazioni) vincolanti anche per la Svizzera.**

La Svizzera ha ratificato gli standard generali sui diritti umani molto tardi rispetto ai paesi ad essa confinanti: nel 1974 la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU), nel 1992 entrambi i Patti dell'ONU sui diritti umani. I protocolli addizionali alla CEDU sono stati ratificati soltanto in parte, mentre la Carta sociale europea non lo è stata per nulla.<sup>6</sup> I divieti generali di discriminazione e i diversi obblighi volti ad una politica dell'uguaglianza attiva in materia di esercizio di tutti i diritti umani come pure dei diritti derivanti dalle Convenzioni OIL n. 100 e n. 111 per rapporto all'impiego e alla professione, in particolare per quanto attiene alla retribuzione, valgono oggi anche per la Svizzera.

In sede di ratifica del Patto relativo ai diritti civili e politici la Svizzera ha formulato un'**esplicita riserva** all'art. 26. Rinviando alle disparità tuttora esistenti fra i sessi nel diritto svizzero, la Svizzera ha limitato la parità giuridica ai diritti garantiti nel Patto. Il 12° Protocollo addizionale del 2000 alla CEDU, anch'esso contenente un principio autonomo di parità giuridica, non è stato a tutt'oggi né sottoscritto né ratificato dalla Svizzera.

Dal 1997 la Svizzera fa parte degli stati che hanno aderito alla Convenzione CEDAW, con due (in origine tre) riserve concernenti il diversificato trattamento dei sessi nel diritto civile (diritto relativo al nome e vecchio diritto sul regime dei beni matrimoniali).

### 3. Promozione e vigilanza internazionale

**La Comunità internazionale – e con essa la Svizzera – sostiene regolarmente, a livello politico, la necessità di adottare misure volte ad una parità reale.**

La dichiarazione finale della **Conferenza mondiale sui diritti umani del 1993** ha dato avvio ad una maggiore attenzione sul tema dell'uguaglianza (*Gender Mainstreaming*) in diversi campi di attività dell'ONU. La Conferenza mondiale sui diritti umani ha sancito che i diritti umani delle donne sono parte integrante inalienabile, integrale e inscindibile dei diritti umani generali. Le dichiarazioni finali delle Conferenze mondiali sono particolarmente rilevanti in ottica di politica della parità. La **4a Conferenza mondiale del 1995 a Pechino** si è dedicata al bilancio delle strategie per il futuro formulate nel 1985 a Nairobi. La Conferenza ha varato una piattaforma d'azione, che elenca ampie e dettagliate misure atte ad eliminare la discriminazione delle donne e promuovere la donna nei più disparati ambiti di vita.

In Svizzera la Conferenza mondiale delle donne del 1995 fornì l'occasione per la ratifica della Convenzione contro la discriminazione delle donne. Il Consiglio federale emanò il relativo messaggio all'indirizzo del Parlamento alcuni giorni prima dell'inizio della Conferenza mondiale. Ai fini della concretizzazione della piattaforma d'azione di Pechino il Consiglio federale creò un gruppo di lavoro interdipartimentale, che nel 1999 elaborò un ampio **programma d'azione nazionale**.<sup>7</sup> Questo programma proponeva misure e rivolgeva concrete raccomandazioni agli uffici federali nonché alle autorità cantonali, alle organizzazioni non governative e ai privati. Circa la messa in opera del programma d'azione, negli ultimi anni sono stati pubblicati diversi rapporti del Consiglio federale e del Coordinamento ONU post-Pechino.<sup>8</sup>

Anche il **Consiglio d'Europa** ha avuto un ruolo centrale nell'incentivazione dell'uguaglianza fra i sessi negli stati membri e a tale scopo ha creato diverse istituzioni e fori.<sup>9</sup> Nel corso degli ultimi anni l'Organizzazione internazionale del lavoro (**OIL**) si è concentrata sulla promozione e sull'attuazione di standard lavorativi fondamentali. Ha licenziato nel 1998 il documento *Principi e diritti fondamentali nel lavoro* che decreta le priorità fra le ben presto 200 Convenzioni OIL. Uno

dei quattro gruppi tematici, che tocca espressamente questi principi, è la parità sul posto di lavoro.<sup>10</sup>

**Organi di controllo internazionali (organismi indipendenti di esperti) vigilano sulla messa in pratica delle norme in materia di diritti umani nei singoli stati contraenti.**

Per i singoli stati contraenti le convenzioni sui diritti umani sono vincolanti se lo dichiarano espressamente a mezzo di una ratifica (volontaria). Una volta entrate in vigore le convenzioni, i singoli stati si assumono, sotto la vigilanza internazionale, la responsabilità dell'applicazione, nella propria sfera di competenza, delle norme accettate. Diversi accordi internazionali (o relativi protocolli addizionali facoltativi) prevedono la possibilità di un **ricorso individuale** all'organo di controllo internazionale, se gli stati membri non si attengono ai propri obblighi internazionali. Ciò vale per la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ma pure per il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici come pure le Convenzioni contro la tortura, la discriminazione razziale nonché contro la discriminazione delle donne CEDAW. Per il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali è in preparazione un protocollo addizionale sul ricorso individuale.

Come la maggior parte degli altri stati appartenenti al Consiglio d'Europa, la Svizzera ha accettato la competenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di pronunciare sentenze vincolanti circa i ricorsi individuali. Sono altrettanto possibili ricorsi individuali della Svizzera all'attenzione del Comitato di controllo della Convenzione contro la tortura e, opzione di recente introduzione, al Comitato di controllo della Convenzione contro la discriminazione razziale.

Per contro la Svizzera non ha ancora ratificato i Protocolli addizionali al Patto relativo ai diritti civili e politici come pure alla Convenzione contro la discriminazione delle donne, i quali permettono di inoltrare ricorsi individuali.

**A fine novembre 2006 il Consiglio federale ha deciso di proporre al Parlamento l'adesione al Protocollo addizionale alla Convenzione contro la discriminazione delle donne CEDAW e quindi l'accettazione della procedura di ricorso individuale per violazioni della CEDAW.**

Quando e come l'Assemblea federale deciderà in merito non è ancora chiaro.

Con la ratifica della maggior parte degli accordi in materia di diritti umani (ad eccezione della CEDU) gli stati contraenti si obbligano a relazionare regolarmente i vari comitati di controllo circa lo stato della messa in pratica. Contrariamente al ricorso individuale la **procedura di reporting degli stati** monitora l'applicazione degli accordi indipendentemente dalla singola violazione e permette una più completa valutazione degli sforzi degli stati contraenti a prestare fede alle direttive internazionali.

I comitati di controllo ONU discutono, nel quadro di sedute pubbliche, i rapporti degli stati con la delegazione della nazione interessata e formulano delle osservazioni conclusive (*Concluding Observations*), nelle quali avanzano proposte di miglioramento e raccomandazioni allo stato. A titolo complementare ai rapporti degli stati i comitati di controllo raccolgono informazioni supplementari da fonti non governative (i cosiddetti «rapporti ombra»), tanto più che dispongono di possibilità assai limitate per analizzare autonomamente la situazione nelle singole nazioni.

**Anche la Svizzera informa regolarmente sull'adempimento dei propri impegni in materia di diritti umani, che hanno sempre anche una dimensione o prospettiva di genere.**

In ottica di uguaglianza vanno soprattutto menzionati i seguenti rapporti:

■ Il primo rapporto al **Comitato per i diritti economici, sociali e culturali** è stato consegnato nel 1996. Le osservazioni conclusive del Comitato in merito al primo rapporto datate 1998 formulano una serie di osservazioni critiche sulla situazione economica e sociale delle donne in Svizzera e raccomandano diverse misure.<sup>11</sup> Il secondo rapporto era già atteso per il 1999, il terzo per il 2004. Un (tardivo) secondo e terzo rapporto congiunto della Svizzera è attualmente in preparazione.

■ Il primo e secondo rapporto congiunto all'attenzione del **Comitato contro la discriminazione delle donne CEDAW** è stato licenziato dal Consiglio federale

nel 2001. Il Comitato ha discusso il rapporto (e un relativo rapporto ombra redatto da diverse organizzazioni attive in Svizzera) nel 1993 formulando sostanziali osservazioni conclusive.<sup>12</sup> Il terzo rapporto avrebbe dovuto essere consegnato nel 2006. Il Consiglio federale lo dovrebbe licenziare verso la fine del 2007.

Anche l'**OIL** vigila, in linea di principio tramite rapporti degli stati, sulla messa in opera delle numerose convenzioni OIL negli stati contraenti. A scadenze biennali gli stati contraenti devono informare sulle misure giuridiche e pratiche che hanno adottato in materia di applicazione delle otto convenzioni di base (fra queste anche la n. 100 e la n. 111). Per quanto riguarda le altre convenzioni sono tenuti a consegnare un rapporto ogni cinque anni. Un Comitato di esperti (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations CEACR*) verifica i rapporti e formula osservazioni (*Observations*) su questioni fondamentali legate alla messa in pratica o richieste dirette (*Direct Requests*) tese a raccogliere informazioni supplementari.

I rapporti della Svizzera sull'applicazione delle Convenzioni OIL n. 100 e n. 111 vengono consegnati regolarmente agli organi competenti dell'OIL. Dal 1990 il preposto Comitato di esperti CEACR ha rivolto alle autorità svizzere numerose osservazioni e richieste dirette che fanno riferimento alle Convenzioni n. 100 e n. 111 e che tematizzano, in parte dettagliatamente, la mancata parità fra donna e uomo nel mondo del lavoro (sottorappresentanza delle donne in funzioni direttive di grado elevato e nelle classi salariali più alte, disparità salariale, differenze nella formazione e nel perfezionamento professionali, disuguaglianze nell'assicurazione sociale).<sup>13</sup> Anche nelle richieste dirette concernenti altre convenzioni OIL (per es. Convenzione n. 128 concernente le prestazioni per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti) il Comitato solleva interrogativi di centrale importanza sulla parità fra i sessi.

Tuttavia in Svizzera la discussione sui rapporti degli stati e sulle osservazioni dell'OIL si mantiene sostanzialmente all'interno della cerchia «tripartita» OIL (autorità statali, ossia federali, sindacati, organizzazioni padronali): i rapporti delle autorità statali competenti (DFEP/SECO) non vengono pubblicati. Stando alle direttive dell'OIL il Consiglio federale ragguaglia regolarmente il Parlamento sulle proprie intenzioni di ratificare

nuove convenzioni o di rinunciarvi. Ne è stato un esempio quando nel 2001 il Consiglio federale ha proposto al Parlamento (sulla base della situazione giuridica nel frattempo divenuta obsoleta) di rinunciare alla ratifica della Convenzione riveduta sulla protezione della maternità (n. 183).<sup>14</sup>

## 4. Sfide del sistema internazionale in materia di diritti umani

**Malgrado la strumentalizzazione politica dei diritti umani e dei diritti delle donne e l'efficacia spesso carente del controllo internazionale, i diritti umani internazionali rivestono grande importanza nel dibattito politico interno di molti paesi.**

Nella politica internazionale spesso argomentazioni legate ai diritti umani sono state e sono tuttora prese a pretesto per celare altre finalità spesso molto meno altruistiche: per esempio il Governo USA ha motivato il proprio intervento in Afghanistan non da ultimo invocando la lotta contro la discriminazione delle donne afgane. Oggigiorno i diritti umani vengono quindi spesso recepiti come concetti politici al servizio della politica del potere dell'Occidente e non quali standard del diritto internazionale. Nella politica interna di numerose nazioni i diritti umani internazionali giocano tuttavia un ruolo importante per l'incoraggiamento di un cambiamento politico pacifico: le forze riformiste li usano come base legittima e contesto di riferimento vincolante per i loro sforzi atti ad impedire abusi di potere nel proprio paese e richiamare le autorità statali (e l'élite sociale che vi sta dietro) ai loro doveri nei confronti di chi vive sul loro territorio. Nei processi nazionali di trasformazione gli organi internazionali di esperti e i diversi meccanismi internazionali di vigilanza possono espletare una funzione di sostegno limitata, ma importante, se il loro lavoro viene effettivamente utilizzato nel dibattito nazionale di riforma.

**Molte femministe sono scettiche quando si tratta del ruolo dello stato e del diritto nella promozione della parità fra i sessi.**

In parte la critica femminista si estende anche al sistema internazionale in materia di diritti umani, alcuni degli aspetti stigmatizzati spiccano in modo particolarmente evidente sul piano in-

ternazionale. Ecco alcuni dei punti principali della critica:

■ Gli standard del diritto internazionale obbligano in primo luogo gli stati e le autorità statali. Gli impegni connessi al diritto internazionale risultano spesso astratti, sembrano essere appannaggio di governi (dominati da uomini) e sono assai lontani dalla realtà di vita di molte donne.

■ Analogamente al diritto nazionale anche i diritti umani internazionali sono stati formulati da uomini in base a realtà di vita prevalentemente maschili e tengono conto delle realtà di vita delle donne solo in misura molto limitata. Di regola negli organismi internazionali le donne sono ancora meno rappresentate che nelle strutture decisionali nazionali. Anche i meccanismi di controllo (e quindi l'interpretazione pratica degli standard) sono, ad eccezione del Comitato contro la discriminazione delle donne CEDAW e del Comitato per i diritti dei bambini, dominati da uomini.

■ I diritti umani secondo l'accezione classico-liberale proteggono in primis la sfera privata, e quindi l'esercizio del potere privato dell'uomo sulla donna. Ciò si manifesta nella particolare tutela che la famiglia, quale «nucleo naturale e fondamentale della società», gode nei generici strumenti in materia di diritti umani (art. 23 del Patto relativo ai diritti civili e politici). In questa prospettiva le donne beneficiano spesso di una speciale protezione, la quale però focalizza il loro ruolo riproduttivo di madri (cfr. art. 10 del Patto relativo ai diritti economici, sociali e culturali).

**Nel corso degli ultimi anni il dibattito sui diritti umani internazionali si è sviluppato in maniera dinamica – un dinamismo che relativizza alcune di queste riserve femministe.**

Si delineano le seguenti tendenze, qui sinteticamente esposte:

■ Gli stati vengono resi sempre più responsabili per la validità e la salvaguardia dei diritti umani anche nella «sfera privata» (per es. violenza domestica, standard del diritto del lavoro).

■ Contrariamente ad un'opinione ancora largamente diffusa, in particolare in Svizzera, oggigiorno i diritti umani comprendono non soltanto le libertà classico-liberali, bensì sono assurti ad un concetto più globale che include anche i diritti economici, sociali e culturali.

■ Alcuni esempi (per es. il mutamento della «sfera privata») mostrano che è pos-

sibile smontare preconcetti maschili nel quadro di un'«interpretazione dinamica» e modificare la valenza dei diritti in modo tale che corrispondano meglio alle realtà e ai bisogni delle donne.

■ Nuovi metodi applicativi si occupano delle cause strutturali delle violazioni dei diritti umani (per es. *Gender Budgeting*, controllo della messa in atto tramite rapporti degli stati e non più a mezzo della procedura individuale di protezione giuridica).

■ *Gender Mainstreaming*: l'quanto rigorosa separazione istituzionale praticata a lungo fra diritti delle donne e diritti umani ha generato in seno all'ONU una marginalizzazione del tema dell'uguaglianza. Con il riconoscimento dell'integrazione della prospettiva di genere (*Gender Mainstreaming*) la piattaforma d'azione di Pechino ha fra l'altro sottolineato l'importanza, per la parità fra i sessi, degli standard e dei meccanismi generali in materia di diritti umani, senza mettere in discussione il ruolo, che permane centrale, delle specifiche istituzioni nella concretizzazione della parità.

## 5. La valenza degli impegni per il sistema giuridico svizzero

Quali impegni concreti si possano dedurre dalle disposizioni sui diritti umani e quanto ampio sia lo spazio di manovra degli stati contraenti sono questioni legate all'interpretazione delle disposizioni, la quale segue determinate regole. In applicazione del principio dell'«interpretazione dinamica» gli organi di controllo delle diverse convenzioni sui diritti umani hanno concretizzato nella propria prassi sui ricorsi individuali, nei loro commenti ai rapporti degli stati e nelle «osservazioni generali» le spesso astratte disposizioni delle convenzioni.

Nei sistemi «monistici» come la Svizzera le convenzioni acquisiscono validità giuridica tramite la ratifica: esse divengono parte dell'ordinamento giuridico svizzero, senza richiedere un ulteriore atto legale specifico. In virtù dell'art. 190 Cost. le leggi federali e il diritto internazionale sono parimenti determinanti per le autorità incaricate dell'applicazione del diritto.

**Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, nei casi in cui il diritto svizzero collide con gli obblighi internazionali, prevalgono in linea di principio le norme del diritto internazionale.**

Il Tribunale federale ha persino precisato che questa regola in casi di conflitto si impone tanto più, se la priorità si evince da una norma del diritto internazionale che serve alla salvaguardia dei diritti umani.<sup>15</sup> In presenza di dubbi il diritto svizzero va pertanto interpretato in conformità al diritto internazionale.

**A dipendenza del proprio contenuto concreto le disposizioni in materia di diritti umani si indirizzano al potere esecutivo, a quello legislativo o direttamente alle autorità giudicative e toccano tutti i livelli dello Stato federale, ossia Confederazione, cantoni e comuni.**

Per quanto le disposizioni siano sufficientemente precise e chiare per costituire, nel singolo caso, una base di decisione, possono essere invocate direttamente dinanzi al tribunale oppure essere adottate quale base legale da autorità amministrative («applicabilità diretta» o giustiziabilità). È compito dei tribunali e delle autorità preposte all'applicazione del diritto in generale decidere sull'applicabilità diretta delle disposizioni nei singoli casi. La concezione tradizionale-schematica attesta a tutti i diritti civili e politici applicabilità diretta e in genere nega la giustiziabilità per i diritti economici e sociali. A livello internazionale si è tuttavia imposto un approccio più differenziato:

**Oggigiorno la dottrina e la prassi riconoscono perlopiù che da tutti i diritti umani sono contemporaneamente deducibili svariati obblighi che, avendo differente concretezza, sono pure applicabili in misura diversa.**

A tutt'oggi il Tribunale federale svizzero non si è espresso in merito alla questione se le disposizioni della Convenzione contro la discriminazione delle donne CEDAW siano direttamente applicabili. Nel suo messaggio circa la ratifica della Convenzione il Consiglio federale è partito dal presupposto che la maggior parte delle disposizioni non sono sufficientemente precise. Tuttavia, nella valutazione di ricorsi individuali recentemente sottopostigli, il Comitato di controllo CEDAW applica direttamente alle fattispecie presentategli numerose disposizioni confermandone in questo modo l'applicabilità diretta.

Ma anche la dimensione non giustiziabile, ovvero la dimensione «programmatica» degli impegni, ha valenza giuridica: questi impegni non si rivolgono direttamente alla giurisprudenza, bensì al Parlamento, all'Esecutivo e all'Amministrazione. Questi organismi sono tenuti ad avere una determinata linea di condotta (*Obligation of Conduct*): devono, nei limiti delle loro possibilità, intervenire e porre mano attivamente alla messa in atto dei diritti nel contesto nazionale. E i diritti umani internazionali – siano essi giustiziabili o meno – rivestono, come detto, centrale importanza per l'interpretazione delle disposizioni nazionali quale per esempio il divieto di discriminazioni.

## 6. Cosa può trarre la politica svizzera della parità dall'esplicito riferimento al dibattito internazionale?

La dimensione internazionale non è un rimedio universale, ma offre prospettive e strumenti che potrebbero contribuire alla discussione politica in Svizzera.

Anche quando i meccanismi internazionali presentano punti deboli, godono di un grande vantaggio: esistono. Si tratta di approfittare dei loro punti di forza. I seguenti aspetti sono particolarmente importanti in quest'ottica:

**Gli standard internazionali creano supplementare legittimità per una politica della parità attiva.**

Sul piano internazionale la Svizzera ufficiale professa regolarmente il proprio sostegno alla parità dei sessi ed ha accettato standard giuridici essenziali. Ciò legittima ulteriormente il diritto costituzionale all'uguaglianza giuridica, non da ultimo sulla base della priorità del diritto internazionale. Il divieto di discriminazione e l'uguaglianza sono inseriti in una cornice internazionale vincolante di riferimento e interpretazione. Le misure atte a concretizzare l'uguaglianza non costituiscono un atto di generosità politica, bensì l'adempimento di imperativi impegni internazionali.

Non solo le sentenze internazionali, ma anche le raccomandazioni e i commenti critici non vincolanti, che gli organi peritali internazionali redigono in merito ai rapporti degli stati (per es. sulla CEDAW) nel quadro delle loro competenze internazionali, potrebbero conferire

maggiore legittimità alla critica nazionale, se fossero utilizzati dall'opinione pubblica interessata. Per esempio in Svizzera è passato pressoché del tutto inosservato il fatto che i commenti critici formulati dal Comitato per i diritti economici, sociali e culturali sul rapporto nazionale della Svizzera del 1998 si riferivano in buona parte alle penalizzazioni delle donne in Svizzera.

**I meccanismi internazionali creano responsabilità internazionale e – se impiegati nell'opinione pubblica svizzera – anche responsabilità nazionale.**

Nell'ambito di diversi rapporti nazionali la Svizzera deve rendere conto, regolarmente e pubblicamente a livello internazionale, dei progressi e degli impedimenti. Il Consiglio federale (quale rappresentante della Svizzera a livello internazionale) è tenuto ad esporre pubblicamente il proprio avviso e la propria valutazione sull'uguaglianza in Svizzera, ad informare sui provvedimenti adottati sul piano federale, cantonale e comunale e infine ad esprimersi anche sulla necessità d'intervento. Questi pareri possono essere impiegati anche nel dibattito sulla politica della parità in Svizzera.

Mentre in Svizzera le procedure internazionali di ricorso individuale sono, se confrontate con altri paesi, frequenti, non si può dire lo stesso per le rivendicazioni specificatamente riferite alle donne. Da un lato ciò è ascrivibile al fatto che riserve e mancate ratifiche limitano o impediscono la validità di importanti standard e meccanismi internazionali in materia di uguaglianza (manca ancora la ratifica del Protocollo addizionale alla CEDAW, del 12° Protocollo addizionale alla CEDU, del Protocollo addizionale al Patto relativo ai diritti civili e politici, riserva all'art. 26 del Patto relativo ai diritti civili e politici). D'altro canto le donne coinvolte stimano le probabilità di successo di ricorsi individuali internazionali, laddove questi sono possibili, e le aspettative di benefici troppo esigue per rapporto ai costi. In un'ottica di politica della parità il vantaggio può tuttavia essere di gran lunga maggiore: se si riesce ad ammantare un problema strutturale di una dimensione pubblica esemplare senza gravare troppo sui diretti interessati, allora le procedure di ricorso individuali internazionali possono avere un'importante funzione nella politica della parità anche a livello nazionale. Si deve comunque chiarire nel dettaglio la situazione giuridica di ogni singolo caso e

tenerne sott'occhio la capacità di generalizzazione.

L'Organizzazione internazionale del lavoro OIL prevede la possibilità di ricorsi (*Representations*) presentati dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro contro gli stati contraenti. Per dire se vi siano o meno promettenti possibilità di successo per un ricorso inoltrato da un'associazione su rivendicazioni specificatamente femminili (per es. parità salariale) sono necessari ulteriori accertamenti.

### **I rapporti degli stati creano straordinarie opportunità per valutare la situazione in un'ottica nazionale e interdisciplinare.**

Nella Confederazione svizzera le competenze per l'incentivazione dell'uguaglianza sono ripartite su più livelli statali. Per ambiti politici particolarmente rilevanti ai fini della politica della parità fra i sessi sono in primo luogo competenti i cantoni (per es. per l'istruzione, la sicurezza sociale, la salute). Stando alla concezione attuale, la Confederazione non ha alcuna competenza per un'ampia politica della parità che includa gli ambiti di competenza dei cantoni. Ne consegue però anche una limitazione delle possibilità analitiche della Confederazione.

I rapporti degli stati nel quadro della Conferenza mondiale delle donne di Pechino e soprattutto il primo e secondo rapporto nazionale congiunto della Svizzera del 2001 sulla Convenzione CEDAW hanno costituito le prime occasioni di monitoraggio della politica della parità. I rapporti hanno mostrato quanto sia sempre ancora difficile farsi un'idea della situazione della politica della parità in Svizzera, benché negli ultimi anni si siano compiuti, soprattutto per mano dell'Ufficio federale di statistica, grandi progressi nella raccolta e nell'analisi di dati e informazioni sulla parità fra i sessi (per es. sull'attività professionale retribuita, sulla parità salariale, sulla situazione familiare, sull'istruzione).<sup>16</sup> Le strategie sui mutamenti non accompagnate da un quadro complessivo della situazione sono però poco promettenti e mancano di importanti argomenti capaci di creare la volontà politica per un cambiamento. La dimensione internazionale, in particolare la procedura di resoconto degli stati, fornisce regolarmente l'occasione per una visione globale approfondita, intercantonale e sovrapolitica. I rapporti servono pertanto anche al *Benchmarking* e permettono di accertare e valutare i

cambiamenti rilevanti ai fini della politica della parità e gli effetti delle misure adottate.

### **Gli impegni derivanti dal diritto internazionale pubblico forniscono argomentazioni giuridiche per l'attuazione dell'uguaglianza.**

In molti settori il diritto costituzionale svizzero corrisponde agli standard del diritto internazionale pubblico e le disposizioni internazionali non producono, a prima vista, alcun diritto supplementare in Svizzera. Ciononostante non sono in alcun modo irrilevanti: i tribunali svizzeri sono tenuti ad interpretare le leggi svizzere in maniera conforme al diritto internazionale. La prassi internazionale relativa alle disposizioni del diritto internazionale offre quindi importanti argomenti per l'interpretazione del diritto svizzero vigente a tutti i livelli, se si tratta della tutela di interessi concreti delle donne in procedure giudiziarie o amministrative. Tutte le norme internazionali, siano esse giustiziabili o meno, sono vincolanti per la legislazione e la strutturazione della politica: un'importante argomentazione per liberare definitivamente la politica della parità dall'aura del lusso politico-sociale.

Un esempio importante per i possibili effetti di argomenti internazionali è l'articolo sull'uguaglianza ancorato nella Costituzione federale. Il Tribunale federale svizzero ha interpretato la parità fra i sessi (art. 8 cpv. 2 Cost.) quale tutela simmetrica di entrambi i sessi dalla disparità di trattamento. Un'interpretazione conforme al diritto internazionale della disposizione costituzionale alla luce degli standard internazionali (della Convenzione contro la discriminazione delle donne come pure dei Patti sui diritti umani), deporrebbe a favore di un effetto asimmetrico del divieto di discriminazione dell'art. 8 cpv. 3 Cost. (a favore delle donne).<sup>17</sup> La prassi del Tribunale federale sull'ammissibilità di specifiche misure promozionali a favore delle donne subirebbe, in considerazione degli obblighi internazionali, un sostanziale cambiamento: oggi giorno nella logica del Tribunale federale le quote sono viste come ingerenze nel diritto degli uomini ad essere tutelati dalla discriminazione. Per contro, stando all'art. 4 CEDAW, non rientrano in alcun modo nella zona protetta del divieto di discriminazione.

In ultima analisi, negli ultimi anni la dottrina e la prassi internazionale hanno interpretato l'ambito di validità di numerosi diritti dell'essere umano in un'ottica specificatamente femminile, scatenando discussioni sui preconcetti di stampo maschile, sui quali si basano gli standard vigenti. Ciò è rilevante anche per la Svizzera e potrebbe offrire nuove prospettive e supporti argomentativi per la discussione politica, per esempio nel contesto della violenza contro le donne e della parità salariale.

### **Le esperienze maturate in altri paesi possono sprigionare nuove idee e argomentazioni per la politica svizzera della parità.**

Guardare al di là dei confini non è cosa nuova per la politica svizzera in materia di donne e uguaglianza fra i sessi. Tuttavia anche il mito del «Sonderfall Schweiz» ha sempre avuto considerevoli effetti corroborati dal cammino solitario della Svizzera nella politica europea. Dalle esperienze di altri paesi si possono trarre spunti per meglio conoscere la propria situazione e desumere importanti fattori da considerare per attuare un'efficace strategia dell'uguaglianza. Si potrebbe sfruttare in modo ancor più sistematico il metodo del confronto fra nazioni. Ci si occupa spesso in maniera relativamente superficiale e aneddotica di singole istituzioni e delle loro esperienze positive o negative oppure si limita il raffronto fra stati ad un semplice «Rating».

## **7. Ostacoli allo sfruttamento della dimensione internazionale**

Finora in Svizzera i potenziali illustrati vengono recepiti solo in misura limitata e sono poco sfruttati. Gli ostacoli sono di molteplice natura:

■ L'opinione pubblica interessata è poco informata sugli impegni derivanti dal diritto internazionale pubblico che la Svizzera deve rispettare in materia di diritti umani e di uguaglianza fra i sessi ed è poco sensibilizzata sulla loro importanza, non da ultimo a causa del mito del «Sonderfall Schweiz» e della polemica contro «giudici stranieri».

■ I dibattiti internazionali sui temi rilevanti per l'uguaglianza sembrano assai lontani, appaiono estranei alla realtà svizzera, benché spesso ruotino sempre attorno alle medesime tematiche (per

es. violenza contro le donne, povertà delle donne, parità salariale, partecipazione negli organi decisionali, *Gender Mainstreaming*).

■ È profondamente radicato il pregiudizio che i diritti umani «astratti» abbiamo poco a che fare con la realtà effettivamente vissuta: occuparsi di questi diritti equivarrebbe a perdersi nelle scartoffie e non verrebbe recepito come un impegno concreto e visibile.

## 8. Possibili linee d'azione nella politica della parità

Le linee d'azione schizzate qui di seguito vogliono essere delle prime indicazioni, che i vari attori della politica svizzera in materia di parità devono precisare in considerazione dei loro ruoli e dei loro compiti.

### Linea d'azione 1

**Rafforzare i sistemi di rapporti degli stati (in special modo della CEDAW) e sfruttarli sistematicamente per il monitoraggio (Stocktaking) della politica interna.**

L'obiettivo delle attività dovrebbe essere:  
 ■ garantire e migliorare la qualità dei rapporti degli stati (in particolare sulla Convenzione contro la discriminazione delle donne CEDAW, ma pure su aspetti rilevanti per la parità nei rapporti su entrambi i Patti relativi ai diritti umani e sulla Convenzione OIL) e dei «rapporti ombra» delle ONG;

■ partecipare al dialogo con il Comitato di controllo CEDAW (presentazione del rapporto, domande e risposte) e con altri comitati di controllo (soprattutto il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali);

■ rendere accessibili le conclusioni/raccomandazioni dei comitati ai fini di una discussione (critica) nell'opinione pubblica svizzera.

### Linea d'azione 2

**Esigere l'assunzione di responsabilità da parte delle diverse autorità per l'adempimento degli impegni derivanti dal diritto internazionale pubblico nel campo dell'uguaglianza.**

L'obiettivo delle attività dovrebbe essere:

■ ottenere l'attuazione degli impegni sul piano giuridico e politico (legislazione, piani di azione, finanziamento), accompagnarla e verificarla regolarmente;

■ informare e sensibilizzare le autorità federali e cantonali (amministrazioni, parlamenti, tribunali) sui loro obblighi (e sull'interpretazione di questi obblighi per mano dei comitati di controllo).

### Linea d'azione 3

**Approfittare degli standard internazionali, dei rapporti degli stati e delle raccomandazioni dei comitati di controllo (in particolare del Comitato CEDAW) per i punti centrali del proprio lavoro e per i propri metodi operativi.**

L'obiettivo delle attività dovrebbe essere:

■ impiegare sistematicamente gli standard internazionali e i rapporti degli stati quale riferimento per il proprio lavoro, per es. rinviando agli impegni, ad analisi e dichiarazioni d'intenti delle autorità federali e cantonali nel quadro dei rapporti degli stati;

■ utilizzare le osservazioni generali e le raccomandazioni dei comitati di controllo riferite a paesi specifici quale riferimento per la determinazione delle priorità e la strutturazione dei punti focali del proprio operato.

### Linea d'azione 4

**Incentivare l'applicazione degli standard di diritto internazionale pubblico nel diritto nazionale e l'applicazione di meccanismi internazionali.**

L'obiettivo delle attività dovrebbe essere:

■ informare le autorità (per es. l'amministrazione i tribunali) incaricate dell'applicazione del diritto e gli avvocati sull'importanza delle norme internazionali (per es. del divieto internazionale di discriminazione) specialmente per l'interpretazione del diritto nazionale;

■ sondare sistematicamente le possibilità degli strumenti internazionali in determinate questioni (per es. ricorsi individuali presso i comitati di controllo ONU, la Corte europea dei diritti dell'uomo, ricorso di associazioni presso l'OIL);

■ fare lavoro di lobby per la ratifica del Protocollo addizionale alla CEDAW (ricorso individuale), del 12° Protocollo addizionale alla CEDU, del Protocollo addizionale al Patto relativo ai diritti civili e politici (ricorso individuale) e per il ritiro della riserva all'art. 26 del Patto relativo ai diritti civili e politici.

### Linea d'azione 5

**Coltivare lo scambio con istituzioni attive a livello internazionale e in altri paesi nella lotta per la parità fra i sessi e sfruttare maggiormente le sinergie (per es. campagne e temi internazionali).**

L'obiettivo delle attività dovrebbe essere:

■ impegnarsi costantemente e regolarmente in quei fori che servono a tessere una rete internazionale su importanti tematiche attuali;

■ scambiare ed elaborare con istituzioni e organizzazioni di altri paesi informazioni e esperienze su tematiche attuali in Svizzera (per es. lotta alla disparità salariale, forme di accudimento dei figli esterne alla famiglia, tratta delle donne) e sulla messa in atto, negli ordinamenti giuridici nazionali, di norme internazionali in materia di uguaglianza.

Traduzione: Raffaella Adobati Bondolfi

### Note

1 Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali, Raccolta sistematica del diritto svizzero RS 0.103.1; Patto internazionale del 1966 relativo ai diritti civili e politici, RS 0.103.2; cfr.

[www.admin.ch/ch/i/rs/0.10.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/0.10.html).

2 Convenzione europea del 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, RS 0.101.

3 Cfr.

[www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm).

4 Cfr.

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=035&CM=2&DF=5/18/2007&CL=ITA>.

5 Convenzione del 1979 per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, RS 0.108.

6 Cfr. elenco e testi delle convenzioni e dei protocolli ratificati nella Raccolta sistematica del diritto federale, RS 0.101.xx,

[www.admin.ch/ch/i/rs/0.10.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/0.10.html).

7 Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo/Gruppo di lavoro interdipartimentale «Lavori successivi alla 4a Conferenza mondiale delle donne di Pechino (1995)», Uguaglianza fra donna e uomo: programma d'azione della Svizzera, 1999, <http://www.equality-office.ch/i2/dokumente/piano.pdf>.

8 Risposte della Svizzera sulla messa in pratica del programma d'azione, 2005, 10 anni dopo Pechino, all'attenzione dell'ONU in:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SWITZERLAND-French.pdf>; Rapporto del Consiglio federale sulla messa in pratica del programma d'azione 2002,

<http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/rapport-plan.pdf>; e rapporto di valutazione del Coordinamento ONG post-Pechino del 2002, [www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121\\_evaluation\\_aktionsplan.pdf](http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121_evaluation_aktionsplan.pdf) (solo in tedesco).

9 Cfr. in proposito [www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Equality/](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/).

10 [www.ilo.org/public/english/standards/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/standards/index.htm) o [www.ilo.org/public/french/standards/index.htm](http://www.ilo.org/public/french/standards/index.htm).

11 <http://www.eda.admin.ch/eda/it/home/topics/human/humri/humrtr/humrep/pact1.html>. Il rapporto è stato approvato dal Consiglio federale in data 8 maggio 1996.).

12 Cfr. i diversi testi in [www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Frauenrechtskonvention/Bericht-2003/idart\\_4835-content.html](http://www.humanrights.ch/home/de/Schweiz/UNO-Abkommen/Frauenrechtskonvention/Bericht-2003/idart_4835-content.html).

13 Il motore di ricerca OIL trova in merito alla Convenzione OIL n. 111 cinque Observations e dieci Direct Requests, alla Convenzione OIL n. 100 undici Direct Requests. Cfr.

[www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm).

14 FF 2001 p. 5261segg.

15 DTF 125 II 425, 122 II 485, con ulteriori rinvii.

16 Cfr. le inesauribili informazioni in particolare in «Gleichstellungsatlas»,

[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/einkommen\\_und\\_lebensqualitaet/gleichstellung.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/einkommen_und_lebensqualitaet/gleichstellung.html).

17 Il Tribunale federale accorda un effetto asimmetrico del divieto di discriminazione (a favore del gruppo storicamente svantaggiato come ad es. una minoranza etnica) già al divieto generale di discriminazione all'art. 8 cpv. 2 Cost.

### Prima discussione dello studio con specialisti del settore

Con questo lavoro la Commissione federale per le questioni femminili (CFQF) intende incoraggiare un migliore e più sistematico sfruttamento del potenziale in materia di diritti umani nell'operato a favore della parità fra i sessi. Lo studio e le linee d'azione proposte hanno costituito l'oggetto di discussione di un workshop organizzato dalla CFQF l'11 settembre 2007. Circa 50 specialisti esperte ed esperti di parificazione fra i sessi attivi in organizzazioni non governative, in politica, nell'amministrazione e nel mondo scientifico hanno affrontato le seguenti questioni di fondo:

■ Quali potenzialità offre un maggiore sfruttamento delle dinamiche internazionali?

■ Quali ostacoli vanno superati?

■ Quali conseguenze possiamo dedurne per la politica svizzera delle pari opportunità?

A partire da dicembre 2007 il nostro sito internet vi propone una breve valutazione del workshop: [www.comfem.ch](http://www.comfem.ch)

---

**Erika Schläppi è dottoressa in legge. Quale consulente per i diritti umani internazionali e la Governance ha lavorato fra l'altro, su incarico del Dipartimento federale degli affari esteri DFAE, al terzo rapporto della Svizzera sulla Convenzione contro la discriminazione delle donne.**